

adempimenti e sul rilascio di autorizzazioni all'esportazione, la presentazione delle domande per ottenere misure di sostegno<sup>14</sup>.

*Misure per l'accesso al credito delle PMI.* Con l'avvio della fase di risanamento della finanza pubblica e la riduzione dei tassi di interesse in linea con quanto è avvenuto negli altri paesi aderenti all'UEM, nella seconda parte del decennio il peso degli oneri finanziari per il finanziamento delle imprese si è ridotto in misura significativa. Un beneficio che tuttavia non elimina le difficoltà di accesso al credito per le imprese di minori dimensioni. Oltre al contributo che può attendersi da uno sviluppo del venture capital, legato allo sviluppo dei fondi chiusi, l'azione del governo ha puntato sull'intervento dei Confidi. Con la legge n.266 del 1997 si è proceduto alla riforma del fondo centrale di garanzia attribuendogli funzioni di controgaranzia o di co-garanzia dei Confidi<sup>15</sup>.

*Misure per ridurre l'onere fiscale e contributivo* sono state introdotte già a partire dalla riforma tributaria avviata nel 1997. La riforma ha interessato tutti i soggetti che svolgono attività economica e ha determinato una ricomposizione del gettito di notevole entità. I provvedimenti di riforma hanno previsto l'abolizione dei contributi (a carico di lavoratori e imprese) al servizio sanitario nazionale e di alcuni contributi minori, l'eliminazione dell'Ilor, dell'imposta sul patrimonio netto delle imprese, della Iciap, di alcune altre concessioni e tasse minori. E' stata inoltre modificata la tassazione del reddito di impresa con l'introduzione della Dit (Dual Income Tax): il reddito di impresa veniva di fatto sottoposto a due diversi regimi con l'obiettivo di favorire il reinvestimento nell'impresa degli utili di esercizio<sup>16</sup>.

La perdita di gettito connessa alla revisione normativa doveva essere compensata attraverso l'introduzione di un nuovo tributo (l'IRAP), la rimodulazione delle aliquote

---

<sup>14</sup> Lo sportello provvede ad inoltrare ai soggetti competenti le domande presentate. I diversi soggetti sono tenuti a far pervenire gli atti autorizzativi o di consenso entro i termini fissati dalle rispettive normative o, in mancanza, non oltre i novanta giorni a decorrere dalla data di ricevimento.

<sup>15</sup> La riforma del fondo gestito dal Mediocredito Centrale mira a ridefinire i compiti e a rinnovare i criteri della politica pubblica della garanzia, riconoscendo e valorizzando in quest'ambito il ruolo dei Confidi. Il fondo centrale oltre ad agire come garante diretto interviene come controgarante a favore dei Confidi coprendo fino al 90% del loro impegno verso banche.

Irpef, l'introduzione di una addizionale Irpef e la maggiore Irpeg dovuta all'aumento di base imponibile indotta dalla diminuzione del costo del lavoro e dalla soppressione di alcuni tributi minori.

Per quanto riguardava la tassazione dell'attività economica tre erano i risultati attesi dalla riforma. Uno dei principali era la riduzione del costo del lavoro. La soppressione dei contributi sanitari sul costo del lavoro doveva determinare naturalmente effetti differenziati per settore, in funzione delle retribuzioni medie prevalenti e delle aliquote di fiscalizzazione fino ad allora vigenti<sup>17</sup>. La valutazione dell'impatto sul costo del lavoro deve essere condotta distinguendo le imprese che non avevano diritto alla fiscalizzazione e quelle industriali localizzate nel centro nord o nel sud del Paese (principali destinatari della fiscalizzazione). Proprio per ovviare a questo inconveniente, la normativa aveva previsto una specifica detrazione Irap che permettesse anche a queste imprese di trarre (in media) vantaggi in termini di costo del lavoro sin dal 1998.

Un secondo obiettivo riguardava la riduzione delle distorsioni in tema di fonti di finanziamento. La non neutralità del regime fiscale sulle scelte economiche dell'impresa si era certamente amplificata negli anni novanta con la considerevole crescita delle aliquote nominali sui redditi delle imprese societarie. La crescita delle aliquote (ben 17 punti percentuali tra il 1980 e il 1997), si poneva come fenomeno assolutamente isolato nel panorama comunitario, non solo in relazione ai livelli raggiunti, ma anche rispetto alla semplice direzione del mutamento<sup>18</sup>.

<sup>16</sup> Una prima quota pari al rendimento figurativo del nuovo capitale investito rispetto a quello presente nel 1996 viene tassata al 19%; una seconda costituita dal rendimento residuo viene invece tassata all'aliquota ordinaria del 37%.

<sup>17</sup> L'aliquota nominale massima dei contributi aboliti (cioè quella gravante sulle retribuzioni inferiori ai 40 milioni e per le attività per le quali non è prevista fiscalizzazione) era del 11,46%. Nel confronto con un prelievo all'11,46%, il vantaggio lordo della diminuzione del costo del lavoro era (in termini di retribuzione) di circa 5,4 punti percentuali. Il beneficio del nuovo sistema doveva manifestarsi nei casi di aliquote contributive in origine superiori al 6,1%.

<sup>18</sup> L'incentivo fiscale accordato all'indebitamento con il sistema della corporation tax è direttamente proporzionale al livello dell'aliquota legale. La deducibilità degli interessi passivi dalla definizione del reddito imponibile aveva dunque alterato notevolmente la struttura finanziaria ottimale, determinando una continua crescita del leverage a fini elusivi e minando lo stesso sviluppo dei mercati di borsa. Con la legislazione 1997, ad aliquota combinata Irpeg+Ilor al 53,2%, un indebitamento bancario al 10% costava effettivamente all'impresa che evidenziava "capienza" solo il 4,7%. Con l'introduzione della riforma lo scudo fiscale, e dunque l'incentivo a scegliere o sovradimensionare l'esposizione debitoria, doveva ridursi notevolmente. Considerando simultaneamente l'Irpeg e il meccanismo messo in moto dalla Dual Income Tax si poteva ipotizzare un'aliquota media del 32% e dunque un costo effettivo pari al 6,8%. Considerando inoltre che gli interessi passivi non più deducibili dalla base Irap, e dunque gravati di un'aliquota ulteriore del 4,25%, il costo reale del finanziamento in debito sarebbe cresciuto al 7,2%.

Nel corso del 1999 e nel 2000 si è nuovamente intervenuti sul carico fiscale delle imprese. Un primo provvedimento ha esteso il meccanismo di sostegno degli investimenti introdotto con la "Dit"<sup>19</sup>. Con la finanziaria per il 2001, infine, l'aliquota massima Irpeg viene ridotta al 36% e viene eliminata la soglia minima di tassazione del 27% prevista nel caso di applicazione della Dit.

Agli interventi di carattere strutturale devono aggiungersi alcuni interventi a carattere temporaneo. Destinato a ridurre il carico fiscale sulle imprese ed indurre un riequilibrio delle strutture di finanziamento è l'intervento volto ad incentivare gli investimenti finanziati, attraverso l'incremento di capitale proprio previsto con l'art. 2 ("Modifiche alla disciplina dei redditi di impresa") della legge n. 342 del 2000 (collegato ordinamentale alla manovra di finanza pubblica per il 2000)<sup>20</sup>.

Alla riduzione dell'onere contributivo è diretto il credito di imposta per le imprese operanti nei territori dell'obiettivo 1 del regolamento CEE n. 2052/88 introdotto con la finanziaria per il 2000. L'incentivo per ogni nuovo lavoratore assunto a tempo indeterminato nel triennio 2000-2002, è stato rivisto ed esteso con la finanziaria per il 2001<sup>21</sup>.

### *2.3 Le politiche di liberalizzazione e regolazione.*

Il settore dei servizi di pubblica utilità è stato segnato nel corso degli anni Novanta da un ampio processo di riforma degli assetti di mercato e di regolazione. Si è passati da una situazione caratterizzata dal prevalere della produzione pubblica dei

---

<sup>19</sup> La legge n.133 del 1999 ha conferito delega al Governo per un intervento di natura automatica a sostegno delle imprese che prevedano investimenti finanziati con apporti di capitale proprio. La legge delega ha trovato attuazione con il d.lgs. n. n.9 del 2000 che introduce un coefficiente moltiplicativo nel calcolo della quota degli incrementi di capitale, sulla cui remunerazione ordinaria (fissata al 7%) si applica l'aliquota ridotta del 19%. Il coefficiente è pari a 1,2 nel 2000, per salire a 1,4 negli anni successivi. Inoltre, è previsto che per le persone fisiche l'agevolazione venga calcolata sullo stock di capitale e non più sui soli incrementi del capitale rispetto alla chiusura dell'esercizio in corso al 30 settembre 1996.

<sup>20</sup>Viene così sottoposto alla tassazione agevolata (con l'aliquota del 19% in luogo del 37%) un valore pari al minore tra il volume degli investimenti in beni strumentali nuovi (al netto di ammortamenti e dismissioni) e il valore dell'incremento del capitale (inteso come apporto di fondi e accantonamento degli utili). L'agevolazione è aggiuntiva rispetto alla Dit ordinaria e non prevede il vincolo dell'aliquota effettiva minima del 27%. Per l'impresa, il risparmio fiscale può dunque essere compreso tra un minimo di 8 punti percentuali (nel caso l'aliquota effettiva fosse già al 27%) e un massimo di 18 punti (nel caso l'impresa non usufruisse della Dit).

<sup>21</sup> Per i datori di lavoro che incrementano la base occupazionale assumendo tra il 1 ottobre 2000 e il 31 dicembre 2003 nuovi dipendenti a tempo indeterminato, anche a tempo parziale rispetto alla media degli occupati nel periodo 1 ottobre 1999 30 settembre 2000 è destinato un credito di imposta di 800.000 lire mese per un triennio. I nuovi dipendenti devono avere età superiore ai 25 anni e non aver svolto attività dipendente a tempo indeterminato da

servizi, da una politica tariffaria disomogenea, da vincoli di bilancio morbidi per i gestori in deficit, a una situazione profondamente mutata: trasformazione di alcuni dei principali soggetti erogatori in società per azioni e loro privatizzazione, almeno parziale; costituzione di autorità indipendenti di regolazione nei settori dell'energia elettrica, del gas e delle telecomunicazioni; avvio, anche nei servizi privi di authorities, di una regolamentazione tariffaria di tipo price cap da parte del CIPE e dei ministeri competenti con l'obiettivo di stimolare guadagni di efficienza e di trasferirli a vantaggio dei consumatori<sup>22</sup>; rafforzamento dei vincoli di bilancio per gli operatori in deficit; regolazione delle condizioni di accesso alle reti volta a consentire il rafforzamento della concorrenza "nel" mercato a monte e a valle dei segmenti di monopolio naturale; ricorso a procedure di affidamento tramite gara che consentono la concorrenza "per" il mercato nell'assegnazione delle licenze nel settore delle telecomunicazioni e, in prospettiva, in altri settori come i trasporti ferroviari regionali e i servizi pubblici locali. Passi importanti devono ancora essere effettuati sulla strada della liberalizzazione e regolazione dei mercati, ma il processo appare ormai avviato.

*Il settore elettrico.* A partire dal 1999 è stato ridefinito il regime normativo e la struttura del settore elettrico. Le modifiche introdotte con il d.lgs. n.79 del 1999 di attuazione della normativa comunitaria prevedono la riduzione della capacità di generazione dell'ENEL: questa dovrà cedere 15 GW di generazione elettrica attribuiti a tre Società di generazione - Eurogen, Elettrogen e Interpower - che saranno vendute ad investitori privati<sup>23</sup>. La gestione della rete di trasmissione nazionale è attribuita al Gestore della rete di trasmissione nazionale - una S.p.A. controllata dal Tesoro - che ha iniziato ad operare nell'aprile 2000. Su di essa, scorporata dall'ENEL e rimasta in mano pubblica, la Sezione enti della Corte ha disposto la continuazione del controllo, ai fini del referto

---

almeno due anni. Il contributo si applica all'intero territorio nazionale. Per le nuove assunzioni nelle aree depresse il beneficio viene incrementato di 400.000 lire.

<sup>22</sup> Si tratta di una metodologia che punta a ricostituire un regime di prezzo parametrico per l'impresa, analogo per quanto possibile a quel che si avrebbe in un mercato concorrenziale, così da scremare la rendita del monopolista a favore dei consumatori e da spingere l'impresa a guadagnare efficienza e a ridurre i costi (si usa dire che il price cap è uno schema di incentivazione "ad alto potenziale"). Inoltre, il price cap lascia all'impresa rilevanti margini di flessibilità nella sua politica di prezzo: in relazione all'esigenza di aderire all'evoluzione della domanda di mercato, un'impresa multiprodotto può adottare l'articolazione tariffaria preferita, purché la media ponderata si collochi entro il cap definito dal regolatore.

al Parlamento, in attuazione dei principi affermati nella n. 466 del 1993 della Corte dei conti. I rapporti tra il Gestore e le Società che possiedono la rete (la maggiore delle quali è TERNA, una società sussidiaria completamente posseduta dall'ENEL) sono soggetti a una apposita regolazione. Definito anche il percorso di liberalizzazione dal lato della domanda: tutti i consumatori finali ed i consorzi che abbiano un consumo annuale minimo di 20 GWh (circa il 35% della domanda totale italiana) potranno scegliere il proprio fornitore. Il cosiddetto "Acquirente Unico" effettuerà, invece, gli acquisti per conto dei consumatori più piccoli (definiti "non idonei") assicurando loro il prezzo concorrenziale più basso possibile. In un secondo momento la liberalizzazione verrà, comunque, estesa anche ai consumatori minori, sia individualmente che raggruppati in consorzi: dal 1° gennaio 2002, il limite minimo di consumo annuale per poter scegliere il proprio fornitore sarà abbassato a 9 GWh e, dopo la vendita dei 15.000 MW dell'ENEL, il limite per i consumatori finali sarà fissato in 0,1 GWh, corrispondenti ad una apertura del mercato pari al 70%. Finché l'Acquirente Unico non diverrà operativo, i distributori continueranno ad acquistare l'elettricità dalle società di generazione.

Nel settore elettrico il price cap è stato applicato dall'Autorità dell'energia elettrica e del gas (Aeeg) sia alla tariffa utenti che a quella di vettoriamento (trasporto ad alta tensione).

La regolazione della tariffa all'utenza finale è finalizzata, oltre che a garantire la tariffa unica sul territorio nazionale scelta dal decreto legislativo di recepimento della direttiva UE, soprattutto a evitare che le imprese di distribuzione sfruttino il loro potere di monopolio locale a danno dei consumatori<sup>24</sup>.

La tariffa di vettoriamento sottopone a regolazione il segmento di mercato subito a monte, con effetti positivi sulla tariffa all'utenza finale ma anche con l'obiettivo di evitare che l'Enel pratichi tariffe di accesso alla rete di trasporto ad alta tensione che

---

<sup>23</sup> Il Governo ha stabilito che non più del 30% del capitale dell'acquirente (sia una singola impresa che un consorzio) può essere controllato dallo Stato.

<sup>24</sup> Il decreto legislativo di recepimento della direttiva UE di liberalizzazione del mercato dell'energia elettrica prevede che solo gli utenti sopra una certa soglia di consumo sono "clienti idonei", che contrattano cioè in prima persona prezzo e condizioni di fornitura con le imprese di generazione e vendita (all'Enel è stato inoltre imposto un tetto antitrust sull'attività di generazione, tetto che si ridurrà progressivamente al 50% del mercato nei prossimi anni); gli altri utenti, e in particolare le famiglie, restano "clienti vincolati" a fornirsi presso il proprio distributore locale e quindi si pone per loro il problema di una regolazione della tariffa e delle condizioni di fornitura del servizio.

mettano fuori mercato le imprese concorrenti nella generazione di energia elettrica, il segmento di mercato su cui più accentuato appare il processo di liberalizzazione in atto.

Le tre componenti della tariffa di vettoriamento – corrispettivi per la potenza impegnata, corrispettivi per l'uso del sistema e corrispettivi di copertura delle perdite sulla rete – sono regolate dall'Aeeg in modo da risultare orientate ai costi di produzione del servizio di trasporto, evitando discriminazioni a sfavore dei concorrenti di Enel<sup>25</sup>.

A sua volta, la tariffa utenti è la risultante di tre distinte componenti, prezzo di generazione, oneri di sistema e tariffa di distribuzione e fornitura (tariffa base). Solo quest'ultima componente è sottoposta a un regime di price cap. Il prezzo di generazione si forma liberamente sul mercato e il suo riversamento in tariffa finale è regolato da un meccanismo di indicizzazione simmetrico – in aumento e in diminuzione - che ne consente un aggiornamento a scadenza bimestrale, qualora si verifichi una variazione superiore al 2% nel prezzo di un paniere di combustibili fossili sui mercati internazionali. Gli oneri di sistema sono stabiliti dall'Aeeg e si articolano al momento in quattro tipologie: il rimborso all'Enel di oneri straordinari, i costi per la produzione di energia con nuovi impianti da fonti rinnovabili e assimilate, la perequazione dei contributi sostitutivi dei regimi tariffari speciali, il finanziamento dell'attività di ricerca<sup>26</sup>.

*Il settore del gas.* Con il d.lgs. n.164 del 21 giugno 2000, che recepisce la Direttiva Comunitaria 98/30 in tema di liberalizzazione del mercato del gas, è stata ridefinita la regolamentazione del settore. Ogni singolo operatore non potrà superare nella fornitura e nella vendita del gas determinate quote. Inoltre dall'entrata in vigore del decreto, tutti i consumatori che superano un consumo annuale di 200.000 metri cubi possono approvvigionarsi direttamente. Dal 2003 non saranno più previste quote minime di consumo per acquisti sul mercato libero, creando così i presupposti per una riduzione ulteriore dei costi. Inoltre, il requisito dell'asta pubblica per la distribuzione del gas

---

<sup>25</sup> Le prime due componenti sono sottoposte a price cap (delibera dell'Autorità n. 13 del 1999) per stimolare riduzioni prospettiche dei costi e della tariffa e quindi rafforzare gli effetti di apertura del mercato alla concorrenza e di riduzione della tariffa finale all'utenza.

<sup>26</sup> In prospettiva l'Aeeg sta studiando una riforma della struttura della tariffa all'utenza finale che consenta di razionalizzare la tutela dei cittadini in particolare situazione di bisogno, attraverso la ristrutturazione

consentirà lo sviluppo della concorrenza. Il decreto legislativo prevede inoltre la separazione societaria tra le diverse attività del settore: i servizi di trasporto ad alta pressione, stoccaggio e di distribuzione secondaria, dalle altre attività del settore. E' previsto, in particolare, lo scorporo della rete di trasmissione nazionale, attualmente controllata da ENI S.p.A. Il processo verrà rafforzato dalla separazione societaria e dalla prevista quotazione della rete di alta pressione.

Il d.lgs. n. 164 ha inoltre attribuito all'Aeeg poteri di regolazione dei prezzi di accesso allo stoccaggio e alle reti di trasporto e quindi anche dei prezzi di vettoriamento sulla rete nazionale, gestita dalla Snam, e sulle reti di distribuzione locale (la gestione di queste ultime sarà in prospettiva affidata dagli enti locali tramite gara a evidenza pubblica, realizzando così per la distribuzione una concorrenza "per" il mercato). Mentre fino ad oggi l'Aeeg poteva regolamentare il prezzo di vendita all'utenza finale, in specie alle famiglie<sup>27</sup>, ma non i prezzi di accesso alla rete e di vettoriamento, ora potrà regolamentare anche questi ultimi. Queste modifiche puntano da un lato a potenziare la concorrenza nell'importazione e nella vendita e dall'altro a consentire una regolazione dei prezzi di accesso e di vettoriamento sui segmenti caratterizzati da condizioni di monopolio naturale: ambedue queste misure mirano a produrre una significativa discesa dei prezzi finali all'utenza.

*Il settore delle telecomunicazioni.* Il mercato italiano delle TLC è stato liberalizzato nel 1998. Telecom Italia, pur conservando ancora la posizione di operatore dominante, ha perso una quota di mercato, pari a circa il 23%, nel segmento delle interurbane. Nel settore della telefonia mobile, TIM è il maggiore operatore in Europa con più di 20 milioni di abbonati ad agosto 2000, mentre Omnitel - con più di 13 milioni di abbonati -

---

dell'articolazione tariffaria per potenza impegnata e consumi e l'introduzione di una sola fascia sociale cui gli utenti accedono in base all'indicatore di situazione economica (Ise).

<sup>27</sup> Con la delibera n. 41 del 1998, l'Aeeg ha modificato l'indicatore adottato per l'indicizzazione del prezzo del gas all'utenza, sostituendo il prezzo del gasolio rilevato in Italia - che non reagiva alla discesa del prezzo internazionale - con il prezzo del gasolio cif Mediterraneo L'adozione come indicatore del prezzo di una risorsa alternativa è dovuto alla indisponibilità per il gas di fonti dei prezzi internazionali certe e trasparenti. Un ulteriore miglioramento è stato introdotto con la delibera n. 52 del 1999 che fa riferimento agli indicatori "usati per la determinazione del criterio di indicizzazione del prezzo del gas nei contratti internazionali predeterminati e sottratti al diretto controllo dei produttori e degli importatori di gas naturale", così da spingere gli importatori a cercare di spuntare i più bassi prezzi di approvvigionamento L'indicatore prescelto è costituito da una media ponderata delle variazioni del prezzo del gasolio, del greggio e della benzina e gli aggiornamenti sono bimestrali ma riferiti alla media mobile dei prezzi nei sei mesi precedenti e condizionati a una variazione dell'indicatore superiore al 5%.

è diventato il secondo operatore europeo, con una quota di mercato pari al 35%. Wind, il terzo operatore del segmento mobile ha raggiunto circa 3,6 milioni di clienti in meno di un anno di attività. Blu, la cui licenza è stata rilasciata nell'agosto 1999, ha iniziato ad operare ad agosto 2000.

E' stata completata nell'autunno 2000, la gara per l'allocatione delle licenze UMTS che per un ricavato di 23.550 mld di lire ha portato alla concessione di 5 licenze della durata di 15 anni, a partire dal 1° gennaio 2002. Sono state inoltre adottate delle misure per l'introduzione delle reti radio a banda larga, con l'approvazione da parte dell'Autorità delle procedure di assegnazione delle frequenze e di concessione delle relative licenze<sup>28</sup>. L'introduzione di questo sistema accelererà la concorrenza, rafforzando la posizione di mercato dei nuovi entranti nel settore della telefonia fissa. L'apertura del mercato alla concorrenza sarà completata con la liberalizzazione dell'ultimo miglio<sup>29</sup>.

Per quanto riguarda i prezzi all'utenza finale, mentre i prezzi di telefonia mobile sono definiti liberamente da ogni operatore, i prezzi di telefonia fissa praticati da Telecom Italia sono regolamentati dall'Agc e sottoposti da quest'ultima a un regime di price cap: Telecom Italia resta, infatti, al momento operatore dominante del mercato della telefonia fissa e quindi, in analogia a quanto avviene anche in altri paesi che pure hanno sperimentato da tempo processi di liberalizzazione (Gran Bretagna, Stati Uniti e Canada), l'autorità mantiene un potere di regolazione tariffaria.

I provvedimenti adottati fino al 1998 dal governo e poi dall'Autorità hanno avviato un processo di riduzione della media ponderata delle tariffe di telefonia fissa (processo che andrà accelerando nei prossimi anni alla luce delle ultime delibere dell'Agc). L'apertura alla concorrenza pone peraltro in questo settore un problema specifico di "ribilanciamento" tariffario. In passato, per motivi essenzialmente di ordine sociale canone di abbonamento e tariffe urbane risultavano inferiori ai rispettivi costi mentre le tariffe delle chiamate interurbane e internazionali superavano largamente i costi di questi due servizi, consentendo a Telecom Italia di compensare lo squilibrio del

---

<sup>28</sup> Tale sistema permette ai nuovi operatori entranti di interconnettersi con il ripetitore locale per terminare le chiamate attraverso un terminale fisso. Si tratta di un accesso alternativo rispetto all'utilizzo della rete di Telecom, necessario finché non diverrà operativa l'apertura dell'ultimo miglio.



primo segmento e di realizzare nell'insieme elevati profitti. Questa forma di "sussidio incrociato" non è più sostenibile in condizioni di apertura del mercato, giacché il divario tra tariffe e costi nei segmenti interurbano e internazionale consente l'entrata di concorrenti che possono praticare su questi servizi prezzi più bassi di quelli Telecom. Si è posto quindi il problema di un allineamento delle tariffe dei singoli servizi ai rispettivi costi che causa a sua volta problemi rilevanti, specie di tipo distributivo: il "ribilanciamento" consiste infatti in un aumento dei canoni e in un aumento (o comunque in una minor riduzione) delle tariffe urbane che riguardano soprattutto l'utenza domestica e in una forte riduzione delle tariffe interurbane e internazionali, che riguardano soprattutto l'utenza affari.

*Il servizio postale.* Anche nel settore postale è in atto, nell'ambito di una progressiva liberalizzazione del mercato, un processo di mutamento. Il decreto legislativo di recepimento della direttiva 97/67/CE mira a garantire la continuità del servizio universale, attraverso la possibilità di accesso a determinati servizi per tutti gli utenti a prezzi ragionevoli, trasparenti e non discriminatori, perseguendo nel contempo un miglioramento dell'efficienza dei costi.

Le novità più rilevanti hanno riguardato la trasformazione in società per azioni di Poste Italiane nel corso del 1998 e la ridefinizione (operata dal d.lgs. n. 261 del 1999 che ha recepito la Direttiva UE) dell'ambito dei servizi riservati a Poste S.p.A. in quanto gestore del servizio universale. Solo i servizi compresi nella riserva sono soggetti a regolazione da parte del Ministero delle comunicazioni e del Nars (nucleo di consulenza del Cipe per la regolazione delle utilities), mentre per le altre attività comprese nel servizio universale è previsto un potere di sorveglianza del Ministero.

L'ultimo aumento tariffario nel settore è quello che nell'aprile 1997 ha portato la tariffa base della posta ordinaria da 750 a 800 lire. Nel corso del 1999 è stato introdotto il cosiddetto corriere prioritario, con tariffa base di 1.200 lire, che tendenzialmente sostituisce, con risultati qualitativi superiori, il servizio di corriere espresso che ha tariffa pari a 3.000 lire. Nars e Ministero delle comunicazioni hanno imposto all'azienda

---

<sup>29</sup> La sperimentazione è iniziata in tre città (Roma, Milano e Torino) ad ottobre 2000 con il coinvolgimento di 11 operatori

obiettivi qualitativi stringenti sia sulla posta prioritaria che su quella ordinaria, volti ad avvicinare i tempi di consegna agli standard europei. Il contratto di programma, varato dal Cipe il 22 giugno 2000, conferma questi obiettivi di qualità e mantiene ferme le tariffe per tale anno, prevedendo poi un price cap per il periodo 2001-2002 (pari al tasso di inflazione programmato meno l'1% annuo) tale da determinare una riduzione delle tariffe in termini reali.

*Il settore radiotelevisivo.* Nel contesto delle misure di regolamentazione del settore, tenuto conto anche del processo in atto di convergenza dei servizi di telecomunicazione e radio-televisivi, sono stati adottati interventi di carattere giuridico e finanziario (erogazione di incentivi alle emittenti televisive locali che dismettono i propri impianti di trasmissione e di contributi a quelle che rispondono a determinati requisiti strutturali) finalizzati, alla razionalizzazione delle frequenze impegnate per conseguire l'ottimale sfruttamento dello spettro disponibile (particolarmente nella radiodiffusione televisiva locale). Sul piano gestionale tali misure non hanno conseguito effetti significativi per l'esiguo numero di domande pervenute, quasi tutte ritenute inammissibili dall'Amministrazione e per la mancata erogazione dei contributi in carenza di determinati provvedimenti che costituiscono presupposto necessario per la procedibilità delle istanze pervenute.

Nel settore radio-televisivo nel corso del 2000 si è pervenuti alla formalizzazione del nuovo contratto di servizio fra il Ministero delle Comunicazioni e la RAI S.p.A. per il triennio 2000/2002 (d.P.R. 8 febbraio 2001, in G.U.R.I. del 21 aprile 2001): tale negozio giuridico, nel contesto della c.d. "convenzione-quadro Stato/RAI", approvata con d.P.R. 28 marzo 1994, ha sostituito il precedente contratto di servizio per il triennio 1997/1999, approvato con d.P.R. 29 ottobre 1997.

Con D.M. 28 febbraio 2000, inoltre, è stato adottato il nuovo P.N.R.F. (Piano Nazionale di Ripartizione delle Frequenze): il P.N.A.F. (Piano Nazionale di Assegnazione delle Frequenze) televisive, che costituisce uno degli strumenti applicativi del citato P.N.R.F., è stato più volte rivisto dall'AGC per adattarlo al mutato quadro normativo, mentre il P.N.A.F. radiofoniche risulta ancora in fase istruttoria.

Per quanto concerne, infine, il recupero dei canoni concessori non versati dalle varie emittenti l'Amministrazione ha comunicato dati molto positivi in termini di incremento delle entrate sostenendo che la specifica previsione normativa (art. 3, comma 5-sexies del D.L. n. 15/1999) con la quale si è voluto varare una sorta di "sanatoria" per gli anni dal 1994 al 1998 ha conseguito pienamente gli effetti sperati.

#### *La riforma del commercio e la liberalizzazione degli ordini professionali.*

Nell'ambito delle politiche per l'apertura dei mercati si pongono gli interventi a livello normativo, nel campo della riforma del commercio e liberalizzazione degli ordini professionali.

La riforma del commercio attuata con il d.lgs. 31 marzo 1998, n. 114, emanato nell'ambito della riforma amministrativa avviata con la legge n.59 1997, ha conferito alle regioni il compito di disciplinare l'insediamento delle attività commerciali, ha previsto l'abolizione della licenza per l'apertura dei piccoli esercizi e ha ridotto da 14 a 2 le tabelle merceologiche. Sono state inoltre introdotti altri elementi di liberalizzazione in ordine agli orari di apertura dei negozi, alla vendita di giornali e a forme speciali di vendita.

Ancora da attuare è invece il processo di liberalizzazione delle professioni, che prevede l'eliminazione di "quei vincoli amministrativi che limitano la concorrenza e garantiscono rendite di monopolio a molte professioni liberali". La creazione di ordini professionali sarà consentita soltanto laddove essa possa fornire un'effettiva tutela ai consumatori, mentre saranno vietate "ingiustificate limitazioni al numero complessivo dei professionisti" e saranno fissate regole di condotta che garantiscano la deontologia professionale.

#### *2.4 La politica agricola.*

In materia di politica agricola accanto a leggi per la soluzione di problemi specifici (ad es. questione dei Consorzi agrari o interventi settoriali, dei quali alcuni di rilievo: quote latte, vino, riproduzione animale, carcasse bovine, tutela del bergamotto), ne sono state approvate altre con carattere programmatico, o che, comunque, perseguono finalità strutturali. Spicca tra queste la legge n. 449 del 23 dicembre 1999, il

cui titolo indica la volontà di riforma e di sviluppo nel rispetto delle linee del D.P.E.F. (come afferma esplicitamente il suo art. 1):” Razionalizzazione degli interventi nei settori agricolo, alimentare, agroindustriale e forestale”. Queste leggi a carattere generale fanno seguito a leggi con effetti limitati nel tempo, come la legge n. 380 del 18.7.1996 per il rifinanziamento di interventi e la legge n.578 del 5.11.1996. Di notevole importanza per il loro carattere “strutturale “ sono il d.lgs n.173 del 30.4.1998 (in attuazione dell’art.55, commi 14 e 15, della legge n. 449 del 27.12.1997 recante misure per la stabilizzazione della finanza pubblica) in materia di contenimento dei costi di produzione e per il rafforzamento strutturale delle imprese agricole; le leggi n. 441 del 15.12.1998 per la diffusione e valorizzazione dell’imprenditoria giovanile in agricoltura; la legge n. 423 del 2.12.1998 su interventi strutturali e urgenti nel settore agricolo, agrumicolo e zootecnico; legge n. 164 del 21.5.1998 in materia di pesca ed acquacoltura; n. 353 del 21.11.2000, che costituisce la legge quadro in materia di incendi boschivi.

A seguito dei profondi mutamenti che il MIPAF ha subito in questi ultimi dieci anni, peraltro già in atto all’inizio degli anni ’70 col decentramento regionale, questo Ministero svolge ormai essenzialmente funzioni di programmazione, coordinamento e regolamentazione. In relazione a quest’ultima funzione sono stati approvati alcuni provvedimenti legislativi che, peraltro, sono legati alla ristrutturazione del Ministero, di cui si dirà più ampiamente in seguito (cfr. paragrafo 4). Si tratta in particolare dei d.lgs. n.419 e 454 entrambi del 29.10.1999, che riguardano rispettivamente il riordinamento degli enti pubblici e la riorganizzazione del settore della ricerca in agricoltura, nonché i d.lgs. n. 165 del 27.5.1999 e 188 del 15.6.2000 sulla soppressione dell’AIMA e l’istituzione dell’Agenzia per le erogazioni in agricoltura (AGEA), ed infine del DPR n. 169 dell’8.4.1998 sul riordino della disciplina dei giochi e delle scommesse relative alle corse dei cavalli.

Al termine della legislatura è stata approvata la legge 28 marzo 2001, n. 122 che contiene disposizioni integrative della normativa che disciplina il settore agricolo e forestale.

Vanno infine ricordate, per l’importanza che rivestono ai fini della tutela della salute, anche se esse per ciò stesso vanno al di là della materia agricola, le due leggi in

materia di lotta alla encefalopatia spongiforme bovina, n. 3 del 19.1.2001 e n. 49 dell'11.1.2001.

### **3. Un quadro dei risultati raggiunti.**

#### *3.1 Primi passi verso una valutazione di efficacia.*

L'osservazione dei soli dati finanziari non consente di trarre valutazioni sull'efficacia delle politiche attuate. Essa come si è visto fornisce al più una informazione sul grado di realizzazione degli interventi previsti e/o sulla coerenza della distribuzione della risorse tra strumenti con la gerarchia degli obiettivi.

Riscontrare una coerenza nelle destinazioni delle risorse di bilancio con le priorità anticipate nei documenti programmatici non rappresenta condizione sufficiente per valutare positivamente, almeno in termini di efficacia, l'azione intrapresa. Gli stessi risultati economici settoriali anche quando positivi, come è avvenuto negli anni più recenti, non consentono automaticamente di indicare un efficace operare delle scelte in materia di politica pubblica. Si tratta allora di guardare alle performance degli interventi attuati, misurando la capacità che questi hanno dimostrato di incidere su quegli obiettivi (intermedi) che, nella fase programmatica, sono stati indicati come centrali per garantire una crescita economica duratura.

Per far questo, è necessario abbandonare il solo dato finanziario per arricchire l'analisi con informazioni desumibili, da un lato, dalla stessa gestione dell'intervento e, dall'altro, dagli andamenti di variabili extracontabili relative alle diverse realtà produttive e in grado di fornire una "misurazione" della condizione su cui la politica attuata intendeva intervenire.

Nel caso delle politiche per i settori produttivi si tratta innanzitutto di arricchire l'analisi con un dettaglio dei risultati raggiunti nell'attuazione degli interventi: in altre parole, leggere i dati finanziari anche alla luce dei risultati misurati in termini fisici (investimento attivato, occupazione creata, modifiche nelle strutture dei mercati...ecc.). Una analisi che, grazie al sistema di monitoraggio costruito dalla Amministrazione, è oggi possibile (ma solo a livello aggregato) per l'insieme degli interventi che prevedono il sostegno finanziario dello Stato. Un esame che può essere esteso anche al

monitoraggio del livello di realizzazione del disegno normativo quando esso rappresenta un tassello rilevante nel processo di rimozione dei “vincoli” allo sviluppo.

Anche questa analisi, pur consentendo una misurazione dell’incidenza della politica sulla realtà preesistente, non consente, tuttavia, di “chiudere” la verifica delle misure adottate. Per ottenere indicazioni ulteriori è necessario riferirsi ad indagini più approfondite relative, ad esempio nel caso delle politiche di incentivazione, alle caratteristiche dei soggetti beneficiari: sarà in questo modo possibile valutare la qualità del meccanismo di selezione utilizzato e la rispondenza dell’intervento agevolativo alle caratteristiche richieste per il raggiungimento dell’obiettivo dell’intervento. Su questo aspetto aiuta l’analisi svolta, ormai in maniera ricorrente, dalle amministrazioni competenti riguardo a tre strumenti in particolare: la legge n. 46 del 1982 che governa il principale provvedimento di sostegno della ricerca e dell’innovazione, la legge n. 488 del 1992 che regola il sostegno dei settori produttivi nelle aree depresse e la legge n. 215 del 1992 che regola il sistema di sostegno dell’imprenditori femminile. Pur se solo parziali queste analisi già forniscono una prima evidenza della efficacia degli strumenti agevolativi.

Naturalmente l’analisi diventa più difficile quando dall’esame del singolo strumento si debba passare ad una valutazione complessiva dell’efficacia delle politiche attuate. Quando, in altre parole, si voglia capire se l’intervento disposto sia riuscito ad incidere sull’obiettivo (intermedio) dell’azione amministrativa (ad esempio rimuovere gli ostacoli alla diffusione dell’innovazione e della ricerca tra le piccole e medie imprese o migliorare la qualità e ridurre il livello dei prezzi di servizi di pubblica utilità cruciali per la competitività del nostro sistema produttivo). Per misure di dimensioni finanziarie contenute o per insiemi di interventi di dimensione relativa ridotta non si può certo ricorrere a tecniche di valutazioni controfattuali: simulare, cioè, cosa sarebbe successo (a parità di altre condizioni) in mancanza dell’intervento. Per questa seconda verifica si tratta quindi di ricorrere ad un insieme di informazioni che pur allontanandoci dal singolo intervento, consentono di raccogliere elementi convergenti e convincenti sull’avvenuta modifica o meno delle condizioni di partenza a seguito della politica intrapresa. La leggibilità di tali variazioni, in rapporto alle politiche adottate, risente

naturalmente dei tempi di trasmissione all'economia nel suo complesso degli effetti attribuibili alle scelte dell'amministrazione.

### *3.2 Un breve sguardo all'evoluzione dei settori produttivi nel quadriennio.*

Nel 2000 il tasso di crescita dell'economia ha raggiunto il 2,9%, un valore che era stato toccato solo a metà degli anni novanta, prima dell'accelerazione impressa al processo di risanamento finanziario. Il valore aggiunto ai prezzi di mercato per il complesso dell'economia è aumentato del 2,8%. Un risultato dovuto soprattutto alla dinamica dei servizi (+3%) ed alla crescita del valore aggiunto del comparto industriale: +2,7 % l'industria in senso stretto, +2,6% le costruzioni. Negativo invece è stato il risultato dell'agricoltura che ha registrato un arretramento del 2,3%.

L'attività industriale è stata caratterizzata da un andamento particolarmente positivo rispetto agli anni precedenti: la produzione è cresciuta del 3,2%. Tale risultato è dovuto in primo luogo ai comparti tradizionali (prodotti in legno, prodotti della lavorazione di minerali non metalliferi, comparti legati alla dinamica del comparto edilizio), ma trova alimento anche nella dinamica positiva dei settori legati alla produzione di beni di investimento (la meccanica, i mezzi di trasporto, le apparecchiature elettriche).

Tra i servizi, significativo risulta l'incremento dei servizi alberghieri e dei pubblici servizi; in crescita anche trasporti e comunicazioni, il cui andamento più dipende dal risultato economico complessivo. Una crescita quella dei servizi che comunque risulta soprattutto legata al comparto dell'intermediazione monetaria e finanziaria.

Segnali meno positivi si colgono sul fronte delle esportazioni di beni e servizi: nonostante l'accelerazione a tassi vicini a quelli del 1995, le vendite complessive sono risultate crescere ad un tasso inferiore a quello ottenuto nell'area euro. Si tratta di un risultato da ricondurre soprattutto ad una debole espansione delle esportazioni del comparto servizi. Ma permangono anche segnali non rassicuranti sulla capacità competitiva delle merci italiane sui mercati internazionali. Le esportazioni italiane sono cresciute soprattutto verso i paesi extra UE (+17,2%). Molto più contenuto è stato, invece, il risultato verso i paesi dell'Unione (+5,9%) area verso la quale l'interscambio

è progressivamente peggiorato. Il saldo commerciale con questi paesi torna ad essere negativo (come nei primi anni novanta), soprattutto per il peggioramento degli scambi con la Germania in atto da metà degli anni 90. Un risultato connesso alla progressiva perdita di quote di mercato dovuta alla concorrenza di prodotti provenienti da mercati dell'Est Europeo e dall'Asia.

Si tratta di una tendenza a cui non è estranea la forte specializzazione del Paese nei settori tradizionali e nelle macchine e attrezzature nate come indotto di questi comparti. Peggiora, inoltre, la posizione commerciale nei settori caratterizzati da un elevato contenuto tecnologico.

### *3.3 L'andamento dell'occupazione e degli investimenti.*

L'impulso alla crescita si è riflesso in un più rapido incremento dell'occupazione. Tra il 1997 e il 2000, il volume di lavoro utilizzato (misurato in unità standard) è cresciuto di 762.000 unità, di cui 722.000 di lavoro dipendente e 40.000 di indipendenti. La riduzione degli occupati in agricoltura (-170.000 unità standard) è stata compensata da una forte crescita dei servizi (+860.000) e da una variazione contenuta dell'industria (+93.000). Un risultato quello dell'industria dovuto per 68.000 unità al comparto della trasformazione industriale.

Nel 2000 si registra un'accelerazione del processo di accumulazione. Dopo i risultati positivi degli ultimi anni (sono cresciuti nel complesso tra il 1996 e il 1999 del 11,4%), gli investimenti fissi lordi sono ulteriormente aumentati nel 2000 del 6,1% in termini reali. Un risultato che, nel 1995, era stato ottenuto dopo tre anni di variazioni negative o nulle degli investimenti. Le buone prospettive della domanda, l'elevato grado di utilizzo degli impianti e gli incentivi fiscali all'attività di investimento hanno favorito gli investimenti in macchine e attrezzature che sono cresciuti di quasi il 7% (in ulteriore accelerazione rispetto agli anni precedenti). Gli investimenti in mezzi di trasporto, nonostante la forte crescita del recente passato (+17,7 nel 1998 e +8,4 nel 1999), sono cresciuti ad un tasso vicino al 10%. Dopo due anni di crescita a tassi superiori al 12%, si è confermata anche nel 2000 la grande vivacità degli investimenti in beni immateriali che hanno rappresentato in media, come nell'ultimo quinquennio, il 4% degli investimenti fissi lordi.