

ATTI PARLAMENTARI

X LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. LXXXIV
n. 3-bis

DOCUMENTO SULLE LINEE DI POLITICA ECONOMICA A MEDIO TERMINE

presentata dal Presidente del Consiglio dei Ministri

(ANDREOTTI)

dal Ministro del Bilancio e della Programmazione Economica

(CIRINO POMICINO)

dal Ministro del Tesoro

(CARLI)

e dal Ministro delle Finanze

(FORMICA)

Trasmessa alla Presidenza il 31 maggio 1990

PAGINA BIANCA

I N D I C E

DOCUMENTO SULLE LINEE DI POLITICA ECONOMICA
A MEDIO TERMINE

SINTESI	Pag.	5
1. L'ECONOMIA ITALIANA: RISULTATI E PROSPETTIVE	»	6
2. LE POLITICHE A MEDIO TERMINE:		
2.1. <i>L'efficienza della pubblica amministrazione</i>	»	9
2.1.1. La ridefinizione dei ruoli tra pubblico e privato nella gestione dei servizi pubblici e nella produzio- ne di beni	»	11
2.1.2. La gestione dei beni patrimoniali dello Stato e degli enti pubblici	»	14
2.2. <i>La realizzazione di infrastrutture nei settori prioritari</i>	»	14
2.3. <i>La politica industriale e dei fattori produttivi</i>	»	17
2.4. <i>Gli interventi nel Mezzogiorno</i>	»	20
2.5. <i>La gestione del debito pubblico</i>	»	24
APPENDICE: LE POLITICHE A RIGUARDO DI ALCUNI SETTORI PRIORITARI ...	»	27
1) La politica per l'ambiente	»	28
2) La politica dei trasporti	»	32
3) La politica delle telecomunicazioni	»	35
4) I sistemi idrici nel Mezzogiorno	»	37
5) La politica delle aree urbane	»	40
6) La politica energetica	»	41
7) La politica della ricerca	»	44
8) L'adeguamento del sistema formativo	»	47

PAGINA BIANCA

Sintesi

L'accelerazione del processo di integrazione europea, i rivolgimenti politici prodottisi nei paesi dell'Est e la conseguente apertura delle loro economie segnano l'affermarsi, a livello internazionale, delle regole del mercato. Questi mutamenti dischiudono al nostro Paese notevoli opportunità; affinché esse possano essere colte, avviando a soluzione i nodi strutturali del Mezzogiorno e della disoccupazione, sono necessari interventi di politica economica e comportamenti delle parti sociali coerenti con l'inasprirsi del grado di concorrenza su tutti i mercati.

In tale contesto, il Governo si pone, con l'assenso delle parti sociali, l'obiettivo "primario" del risanamento della finanza pubblica. Il riequilibrio dei disavanzi di bilancio non è tuttavia sufficiente, da solo, ad assicurare che il nostro Paese si collochi in Europa al posto che gli compete, in base alle rilevanti potenzialità di cui dispone. Occorre anche annullare il differenziale d'inflazione tuttora esistente rispetto agli altri principali paesi europei e conseguire un deciso incremento della produttività del sistema.

I predetti obiettivi vanno soprattutto perseguiti con l'ammodernamento delle strutture sociali e produttive del Paese, in particolare, adeguando al livello europeo le norme che regolano l'attività della pubblica amministrazione e il funzionamento dei mercati e recuperando i divari che sotto vari profili permangono rispetto alle economie industriali più avanzate. Ciò permetterà un allentamento del vincolo estero e un rafforzamento del processo di crescita.

Il presente documento non mira a una rigida programmazione dei vari settori dell'economia, bensì individua gli obiettivi prioritari, nonché gli strumenti di politica economica e i comportamenti privati idonei a conseguirli.

In linea con gli indirizzi sopra definiti, il Governo è impegnato a:

- rafforzare l'azione diretta al recupero di efficienza della pubblica amministrazione già avviata con la presentazione di alcuni importanti provvedimenti all'esame del Parlamento, anche attraverso la ridefinizione dei ruoli tra "pubblico e privato".
- introdurre regole di funzionamento dei mercati volte a garantire condizioni di concorrenza e di trasparenza in linea con gli orientamenti prevalenti a livello europeo;
- indirizzare la politica degli investimenti pubblici verso la realizzazione di opere infrastrutturali nei settori prioritari, contribuendo all'innalzamento della produttività dell'intera economia;

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

- assumere come indirizzo della politica industriale l'orientamento delle risorse disponibili verso i settori in grado di contribuire al riequilibrio dei conti con l'estero;
- rilanciare il ruolo dell'istruzione e promuovere la formazione a tutti i livelli, al fine di valorizzare le risorse umane.

Nell'ambito di queste linee di intervento, prioritarie saranno l'azione volta a rimuovere i fattori di ritardo presenti nel Mezzogiorno, che condizionano le potenzialità complessive della nostra economia e quella diretta a realizzare gli investimenti indispensabili per garantire il completamento del mercato unico e la progressiva realizzazione delle successive fasi dell'integrazione europea..

1. L'economia italiana: risultati e prospettive

L'economia italiana ha finora partecipato ai progressi compiuti nella seconda metà degli anni ottanta da gran parte dei paesi industriali. Permangono tuttavia elementi di debolezza e di fragilità che, se non corretti, potrebbero compromettere le prospettive di sviluppo.

La crescita del reddito è risultata pari a circa il 3 per cento annuo, misura largamente superiore a quella del quinquennio precedente. L'occupazione è aumentata con ritmo di poco superiore allo 0,5 per cento l'anno; tuttavia, sotto la spinta dell'evoluzione demografica e dell'innalzamento del tasso di partecipazione, la disoccupazione è cresciuta; si è inoltre ampliato il divario tra il Centro-nord del Paese, ove il tasso di disoccupazione è già a livelli europei, e in diminuzione, e l'Italia meridionale, ove un quinto delle forze di lavoro sono prive di occupazione regolare.

Nonostante gli sforzi compiuti negli ultimi decenni e i risultati raggiunti, nelle aree meridionali e insulari permangono divari di rilievo rispetto al Centro-Nord anche in termini di reddito e di consumo. Le carenze delle infrastrutture fisiche e immateriali nel Mezzogiorno contribuiscono a determinare una minore produttività riducendo la convenienza a realizzare nuovi insediamenti e frenando così lo sviluppo.

L'inflazione, a partire dai primi anni ottanta, ha subito un forte rallentamento, consentendo di ridurre il differenziale rispetto agli altri principali paesi europei. Tale divario, tuttavia, non è stato ancora annullato.

Gli squilibri dei conti con l'estero hanno assunto dimensioni meno rilevanti rispetto a quelli dell'inizio del decennio scorso. Tuttavia, anche se nella media degli anni ottanta il disavanzo corrente è stato poco meno dello 0,5% del prodotto interno lordo, nell'ultimo triennio esso è andato ampliandosi raggiungendo l'1,3% del PIL. La bilancia commerciale italiana rimane infatti caratterizzata da

tre disavanzi strutturali: nel settore energetico, in quello chimico e in quello agroalimentare. Azioni per correggere questi nodi strutturali si impongono, se vogliamo affrontare il presente decennio senza il pericolo di un vincolo alla crescita economica proveniente dagli squilibri esterni.

Dal 1985, il peso del disavanzo "primario" del settore pubblico è risultato in declino. Ciononostante, l'entità del fabbisogno sospinta anche dall'onere per interessi, continua a risultare rilevante, sia in termini assoluti sia relativi, alimentando l'accumulo del debito.

Nel decennio che si è aperto, le prospettive economiche permangono favorevoli. Dopo il leggero rallentamento che si avrà presumibilmente nell'anno in corso, il commercio mondiale dovrebbe seguitare a crescere a ritmi sostenuti. In base alle previsioni degli organismi internazionali, nel prossimo quadriennio la crescita del reddito nei paesi industrializzati potrà raggiungere il 3 per cento. Le prospettive per l'Europa risultano più favorevoli, in relazione anche al completamento del mercato interno comunitario e all'apertura dei mercati dell'area orientale.

In tali condizioni, l'economia italiana potrà conseguire risultati ancora migliori; il reddito potrà svilupparsi, in termini reali, ad un tasso compreso tra il 3 e il 3,5 per cento, in un contesto disinflazionistico, contribuendo alla soluzione dei nodi strutturali connessi con gli squilibri territoriali e con l'elevato tasso di disoccupazione. Ciò a condizione che si adottino linee di politica economica e comportamenti, da parte delle forze sociali, coerenti con gli obiettivi indicati.

Questa possibilità è in primo luogo subordinata al risanamento della finanza pubblica, reso ancor più cogente dal processo di integrazione economica e finanziaria della Comunità europea. In secondo luogo, occorre che l'enfasi dell'azione di politica economica si sposti dalla domanda sull'offerta e in particolare su di una politica dei fattori, tesa ad accrescerne la produttività. A tal fine, si rende necessario un insieme coordinato di provvedimenti sul mercato del lavoro, sul mercato dei capitali, su quello dei servizi e sull'attività delle pubbliche amministrazioni.

L'evoluzione della dinamica salariale dovrà essere coerente con l'obiettivo di annullare il differenziale d'inflazione tuttora esistente rispetto agli altri principali paesi della Comunità europea; le imprese dovranno contribuire al conseguimento di tale risultato realizzando opportuni programmi di investimento, che consentano di ottenere più elevati livelli di produttività.

Il Governo perseguirà gli obiettivi indicati attraverso idonei interventi di politica dei redditi, anche con misure volte al riequilibrio del carico fiscale, nonché con una pluralità di azioni

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

tese a incidere direttamente sulla produttività sia del settore pubblico sia di quello privato; a quest'ultimo fine, in particolare, verranno attuati:

- a) una ridefinizione del ruolo del settore pubblico e di quello privato, finalizzata all'individuazione delle attività che possono più proficuamente essere svolte da quest'ultimo, alla rimozione dei vincoli che normative spesso troppo stringenti pongono alla sua operatività e, soprattutto, al recupero di efficienza della pubblica amministrazione;
- b) il rilancio della realizzazione di grandi infrastrutture ad elevato grado di esternalità, diretto al recupero del divario esistente rispetto agli altri principali paesi, in particolare nei trasporti, nelle telecomunicazioni, nell'energia, nella ricerca e nella distribuzione dell'acqua, nel turismo e nei beni culturali, con priorità al Mezzogiorno;
- c) interventi diretti a disciplinare il funzionamento dei mercati e ad accentuare il grado di concorrenza e di trasparenza, in linea con gli indirizzi che emergono dal procedere dell'integrazione economica europea;
- d) un contenimento dei trasferimenti alle imprese e interventi di politica industriale attiva, per conseguire finalità di ordine generale (quali la crescita della competitività e della capacità produttiva), concentrando l'azione sulla ricerca scientifica e sulla innovazione tecnologica;
- e) la riduzione degli oneri impropri a carico del settore industriale, che risultano tra i più elevati nell'ambito dei paesi della Comunità.

Il problema centrale dell'economia italiana rimane quello degli squilibri esistenti tra il Centro-Nord del paese e le aree meridionali e insulari; il superamento delle loro condizioni di arretratezza rappresenta, infatti, un requisito indispensabile per mettere a frutto le potenzialità di cui il nostro paese nel complesso dispone, in termini di tasso di risparmio, di disponibilità di forze di lavoro e di capacità tecniche e manageriali.

Per quanto riguarda i conti con l'estero, occorrerà migliorare il coordinamento fra politica di approvvigionamento energetico e lo sviluppo delle esportazioni; in campo agro-alimentare bisognerà orientare maggiormente le produzioni nazionali verso una più stabile presenza sui mercati esteri; questo richiede un grande sforzo, in particolare nel Mezzogiorno, per migliorare la qualità dei prodotti e per creare strutture competitive di commercializzazione e di trasformazione. Nel settore chimico, invece, politiche industriali orientate allo sviluppo delle produzioni tecnologicamente più avanzate potranno ridurre la dipendenza dell'Italia dall'estero.

Più in generale le esportazioni italiane potranno trarre

beneficio principalmente da un riposizionamento sui segmenti a più alta qualità dei rispettivi mercati; la politica commerciale potrà indirizzare e affiancare l'impegno degli operatori residenti promuovendo l'aggregazione dell'offerta nazionale (consorzi), la creazione di stabili strutture all'estero e un ammordernamento degli strumenti di assicurazione e di finanziamento.

Nelle politiche sociali occorre promuovere una riforma del "Welfare State", tesa a rafforzare i benefici diretti verso le aree di "povertà", che spesso fruiscono in misura assai limitata dell'intervento pubblico. Nel contempo, è necessario arrestare l'espansione delle prestazioni assistenziali in favore dei soggetti che non si trovino in effettive condizioni di bisogno; ciò, con riferimento soprattutto agli interventi nel settore previdenziale e in quello sanitario.

I comportamenti sopra indicati consentiranno di rafforzare le prospettive di crescita della nostra economia, in un contesto disinflazionistico e di maggiore giustizia sociale. Ciò consentirà di garantire la stabilità del cambio, in coerenza con gli impegni assunti con l'ingresso della lira nella fascia stretta di oscillazione dello SME e di migliorare la nostra competitività sui mercati internazionali

2. Le politiche a medio termine

2.1 L'efficienza della pubblica amministrazione

All'ampliarsi della gamma e della complessità dei bisogni da soddisfare, la pubblica amministrazione non ha fatto fronte con avanzamenti significativi sul piano delle procedure e dei sistemi manageriali; la normativa, tesa a garantire adempimenti in gran parte solo formali, si è estesa ed è divenuta sempre più intricata e pertanto ancor più inadeguata a far fronte alle nuove esigenze; spesso, il settore privato si è sviluppato a causa delle carenze di quello pubblico, duplicando, di fatto, attività che avrebbero dovuto essere esplicate da quest'ultimo.

Alcuni fattori negativi hanno interessato l'utilizzo delle risorse umane; in particolare l'affievolirsi del collegamento tra il salario percepito e la quantità e la qualità del lavoro svolto ha contribuito a ridurre la capacità delle amministrazioni di far fronte ai nuovi bisogni.

L'inadeguatezza e il cattivo utilizzo del capitale investito in nuove tecnologie hanno influito sulla produttività di importanti settori della pubblica amministrazione.

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

La scarsa efficienza della pubblica amministrazione ha finito per condizionare negativamente la produttività dell'intero sistema economico; ciò sia perché i servizi pubblici rappresentano parte dei consumi finali, sia perché sono input dei processi di produzione delle imprese.

La situazione delineata richiede una svolta significativa, diretta a conseguire maggiore efficienza nella produzione dei servizi pubblici e maggiore efficacia nel soddisfacimento dei bisogni della collettività.

Per i fini indicati, è necessario agire direttamente sull'operatività delle pubbliche amministrazioni attraverso:

- a) una revisione delle forme istituzionali nelle quali viene effettuata la produzione dei beni e dei servizi pubblici, per adeguarle alle esigenze di una gestione efficiente, orientata al mercato;
- b) una migliore ripartizione dei compiti tra le diverse istituzioni e la ridefinizione delle rispettive responsabilità;
- c) uno snellimento delle procedure e dei regolamenti, che attualmente vincolano in misura eccessiva l'attività della pubblica amministrazione e, in primo luogo, quella dei dirigenti e degli amministratori locali;
- d) il passaggio dagli attuali controlli della gestione amministrativa, meramente formali, a procedure di verifica dei risultati conseguiti;
- e) un collegamento più stretto tra le retribuzioni dei dipendenti pubblici, e in primo luogo quelle degli amministratori responsabili della gestione, e i risultati conseguiti.

Una prima, importante risposta alle problematiche sopra indicate è costituita dalla riforma della dirigenza nella pubblica amministrazione, attualmente all'esame del Parlamento; essa è infatti volta a delineare una netta separazione tra il ruolo di indirizzo, di pertinenza del potere politico, e quello di gestione, che deve essere esercitato dai dirigenti nell'espletamento dei loro compiti e permettendo maggiore flessibilità di gestione.

Un ulteriore contributo nella direzione indicata deriverà dall'attuazione delle disposizioni del disegno di legge in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi.

Per l'innalzamento della produttività delle pubbliche amministrazioni e dell'intero sistema economico, il Governo individua due ulteriori linee di azione:

- a) la prima tesa a realizzare un forte grado di integrazione tra l'intervento pubblico e l'attività privata in alcuni importanti settori, coinvolgendo quest'ultima nell'espletamento dei servizi in cui prevale l'aspetto di mercato;

- b) la seconda volta a un ripristino di condizioni di redditività dei beni patrimoniali, mobiliari e immobiliari, dello Stato e degli enti decentrati, diretto, oltre che al riequilibrio dei conti pubblici, a un più proficuo utilizzo delle risorse del paese.

2.1.1 La ridefinizione dei ruoli tra pubblico e privato nella gestione dei servizi pubblici e nella produzione di beni.

L'attuale ripartizione dei ruoli tra privato e pubblico non è il frutto di un'attenta programmazione nell'utilizzo delle risorse, bensì quello del sovrapporsi, nel tempo, di interventi destinati a perseguire obiettivi specifici. Al duplice scopo di determinare un recupero di produttività da parte dell'intero sistema economico e di contribuire al riassorbimento dei disavanzi pubblici, le attività che possono essere svolte più proficuamente dal settore privato verranno affidate a quest'ultimo, mentre l'intervento pubblico si concentrerà nei settori prioritari.

Per molti servizi potrà essere più conveniente l'assegnazione ai privati sotto un controllo pubblico: l'esperienza degli ultimi anni ha dimostrato che il costo in termini di efficienza interna sostenuto affidando una produzione al settore pubblico supera spesso i vantaggi che, in teoria, tale attribuzione garantirebbe.

In coerenza con le proposte avanzate nella prima parte di questo documento, per il settore pensionistico e per quello sanitario appare auspicabile un'integrazione dell'attività pubblica con quella del settore privato.

Il progressivo ampliarsi dello squilibrio tra prestazioni e contributi nel settore pensionistico richiede la revisione delle regole che presiedono alla formazione della spesa e al suo finanziamento. Prestazioni aggiuntive rispetto a quelle assicurate dal settore pubblico saranno affidate a sistemi integrativi, che dovranno essere gestiti in regime di concorrenza.

Nel comparto sanitario, l'affidamento al settore pubblico dell'intera attività in materia ha caricato la struttura di una considerevole mole di lavoro e aggravato i costi. Ne sono derivate notevoli difficoltà nell'ottenere dal settore pubblico servizi di qualità entro tempi adeguati ai bisogni.

Anche in questo caso, appare conveniente decongestionare il comparto pubblico, sfrondando le attività che possono essere espletate in modo più soddisfacente e con maggiore efficienza da parte del settore privato. In materia, è in particolare necessario:

- a) introdurre elementi di concorrenzialità tra le varie strutture pubbliche e private;
- b) inserire fattori che allo stesso tempo responsabilizzino la domanda e accrescano la sensibilità delle strutture al costo dei servizi;

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

per esempio, attraverso il parziale ripristino di forme di assistenza indiretta;

c) aziendalizzare tutti gli ospedali pubblici.

Ai predetti indirizzi si ispirano le disposizioni contenute nel disegno di legge del Governo in materia di assistenza sanitaria.

Un'azione analoga a quella sopra descritta per il settore pensionistico e per quello sanitario interesserà anche l'Amministrazione delle poste, in linea con il progetto di riforma presentato in materia al Parlamento dal Governo, e la produzione dei servizi a livello locale, in particolare, quelli offerti dalle aziende municipalizzate.

La partecipazione del capitale privato all'attività svolta dal settore pubblico potrà, da un lato, alleggerire gli oneri a carico di quest'ultimo, dall'altro, essere di stimolo all'efficienza della gestione, introducendo o rafforzando il controllo dei risultati.

Nell'ambito di una ridefinizione dei ruoli tra pubblico e privato, e in una situazione di scarsità di risorse finanziarie, il sistema di imprese a partecipazione statale assume un rilievo particolare.

Nel contesto delineato, la presenza pubblica nel settore produttivo assicurata dalle Partecipazioni Statali si legittima in relazione ai seguenti obiettivi:

- a) accelerare il processo di internazionalizzazione del sistema produttivo;
- b) sviluppare i settori a tecnologia avanzata che richiedono forti investimenti a redditività differita;
- c) accelerare l'allargamento della base produttiva nelle aree meridionali, nei limiti dettati dalla necessaria economicità delle gestioni, con una funzione di traino per l'intero sistema delle imprese;
- d) accrescere la dotazione e la qualità delle infrastrutture e dei servizi, tradizionali ed innovativi, al fine di elevare l'efficienza del "sistema paese" e di migliorare la qualità della vita;
- e) garantire la sicurezza dell'approvvigionamento energetico, con azioni rivolte ad accrescere la flessibilità e la diversificazione delle fonti, nel rigoroso rispetto della salvaguardia ambientale.

In vista della forte crescita della concorrenza internazionale, il sistema delle imprese a partecipazione statale necessita di una incisiva riorganizzazione interna, in linea con i processi di ristrutturazione in atto nell'industria mondiale.

I mutamenti di assetti azionari che comportano dismissioni di parte della proprietà o del controllo delle aziende vanno valutati in

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

rapporto alle controindicazioni che queste operazioni possono presentare nel nostro Paese. Anche in relazione alla scarsa presenza di regole sulla concorrenza, è infatti necessario che esse non rafforzino i fenomeni di concentrazione economica già presenti in alcuni settori.

In tale situazione, gli enti di gestione dovranno attuare una politica di parziali dismissioni di quote attraverso meccanismi valutativi di assoluta trasparenza, al fine di raggiungere, in una logica di mercati aperti e fortemente concorrenziali, i seguenti tre obiettivi principali:

- a) apportare una forte riduzione al volume dei finanziamenti pubblici a essi diretti, in modo da contribuire al ridimensionamento del fabbisogno e del debito pubblico;
- b) concentrare le risorse umane e finanziarie nei settori strategici;
- c) contribuire allo sviluppo del mercato azionario e delle "public companies"

Un contributo allo sviluppo dei mercati finanziari e alla politica di dismissioni potrà derivare da una rapida approvazione parlamentare delle regole previste nei disegni di legge dell'Offerta Pubblica di Acquisto, dell'Insider Trading, della disciplina della concorrenza, delle Società di Intermediazione Mobiliare.

2.1.2. La gestione dei beni patrimoniali dello Stato e degli enti pubblici.

In conseguenza della rigidità delle norme e della scarsa efficienza della pubblica amministrazione, la gestione dei beni patrimoniali dello Stato risulta spesso insoddisfacente. Il patrimonio immobiliare, in molti casi non essendovi mezzi finanziari sufficienti per un'adeguata manutenzione, degrada rapidamente, con una perdita per l'intera collettività.

In tali condizioni, appare opportuno che i beni che non rivestono diretto interesse per l'attività espletata dal settore pubblico vengano affidati in gestione ai privati, ovvero ceduti sul mercato. In entrambi i casi, si avranno benefici per la gestione di bilancio: nel primo, la redditività, stabilita per contratto, risulterà superiore a quella attuale; nel secondo, i proventi consentiranno di contenere l'indebitamento pubblico e quindi gli esborsi per interessi.

Al fine di evitare lentezze amministrative e rischi di speculazione, tali operazioni saranno condotte sotto la vigilanza di un'apposita Commissione con il concorso dei Comuni interessati.

A questi problemi intende dare una prima risposta il disegno di legge attinente allo smobilizzo del patrimonio immobiliare dello Stato. L'esigenza di ricercare maggiore efficienza nella gestione della cosa pubblica e quella di ridimensionare il peso del debito pubblico impongono di accrescere la dimensione dell'intervento in questa direzione e di accelerare i tempi di attuazione della manovra.

Ulteriori azioni nella direzione indicata interesseranno le abitazioni degli istituti autonomi per le case popolari e quelle di proprietà di alcuni istituti di previdenza; dovrà in particolare essere favorito il riscatto degli alloggi da parte degli inquilini.

Gran parte dei beni del settore pubblico è di proprietà degli enti locali; è quindi necessario che gli interventi in esame si estendano anche al loro patrimonio. Ciò consentirà ai Comuni e agli altri enti decentrati di spesa di finanziare direttamente una parte rilevante dei propri investimenti, alleggerendo così gli oneri a carico dello Stato.

2.2 La realizzazione di infrastrutture nei settori prioritari

Nel corso degli anni ottanta, l'incidenza delle erogazioni per investimenti pubblici sul prodotto interno è cresciuta rispetto agli anni settanta, raggiungendo livelli più elevati di quelli riscontrabili negli altri principali paesi europei; in Italia, nel 1989, l'incidenza indicata ha raggiunto il 3,4 per cento, a fronte

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

dell'1,2 per cento del Regno Unito, del 2,4 nella Germania Federale e del 3,3 in Francia. Tale andamento è tuttavia presumibilmente in gran parte il riflesso del rallentamento dell'inflazione: i pagamenti, dati i tempi di attuazione della spesa, hanno continuato a risentire della crescita dei prezzi verificatasi nel decennio precedente.

Nello stesso periodo, si è avuto uno spostamento dal centro alla periferia nella realizzazione degli investimenti: il peso sul prodotto interno delle erogazioni sostenute a tale titolo dalle amministrazioni centrali si è ridotto dall'1,2 all'1 per cento, mentre quello dei pagamenti effettuati dalle amministrazioni locali si è elevato dall'1,5 al 2,3 per cento.

Lo spostamento indicato ha portato alla realizzazione di opere a carattere locale, caratterizzate, prevalentemente, da dimensioni minori e non orientate al servizio della produzione. Ne è derivata un'accentuazione delle differenziazioni esistenti sul piano territoriale.

Nella politica degli investimenti pubblici, è necessario un deciso mutamento di rotta: il loro ruolo nei prossimi anni dovrà essere quello di favorire l'acquisizione di più elevati livelli di produttività, soprattutto nelle aree meridionali, attraverso la realizzazione di infrastrutture che tendano a colmare il divario rilevato rispetto agli altri paesi comunitari.

Le linee di indirizzo da seguire in materia di investimenti pubblici sono dirette a concentrare le risorse disponibili sugli interventi in grado di assicurare il conseguimento della finalità sopraindicata; ciò richiede un forte ridimensionamento delle altre iniziative.

L'intervento pubblico dovrà in particolare indirizzarsi verso la realizzazione di opere con rilevanti economie esterne, in grado di accrescere in misura significativa la redditività degli investimenti privati e quindi di favorire la valorizzazione delle risorse presenti sul territorio.

L'attuazione di questa strategia richiede in particolare:

- a) l'individuazione dei settori prioritari e il coordinamento della scelta delle opere da realizzare;
- b) la definizione di sistemi di selezione degli investimenti, cui gli amministratori degli enti responsabili dovranno attenersi nella fase di attuazione dei programmi;
- c) la riconduzione dei tempi di realizzazione delle opere entro valori accettabili, omogenei in tutte le aree del paese;
- d) l'introduzione di controlli di merito tecnico-economici, volti soprattutto a garantire il raggiungimento di risultati proporzionali ai mezzi finanziari impiegati.

Con riferimento al primo aspetto, in base alle analisi condotte in altri paesi, sono soprattutto gli investimenti pubblici

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

nei settori dei trasporti e delle telecomunicazioni (ferrovie, metropolitane, aeroporti, trasporti via mare, ecc.), in quello della raccolta e della distribuzione delle acque, nonchè in quello dell'energia ad avere il maggiore impatto sulla produttività del sistema economico.

Il completamento del mercato unico con l'abbattimento delle residue barriere impone che lo sforzo di ammodernamento che il nostro Paese dovrà effettuare venga ricollegato con le iniziative di tipo infrastrutturale in corso di programmazione e di esecuzione a livello europeo, come le "grandi reti europee". Per assicurare la piena osservanza delle esigenze poste sotto questo profilo dall'integrazione europea, si provvederà a istituire un apposito "Fondo di investimenti per l'Europa", che affiancandosi ai fondi speciali già esistenti (di settore, per il Mezzogiorno, FIO ecc.) completerà il quadro degli strumenti per un'efficace ed offerente politica degli investimenti per la modernizzazione del Paese.

In materia di scelta e di controllo della spesa, per assicurare il conseguimento degli obiettivi indicati appare necessaria un'applicazione più estesa e omogenea delle tecniche di valutazione dei costi e dei rientri e dell'analisi dei costi e benefici: attualmente, quest'ultimo metodo di valutazione viene applicato, oltre ai progetti coperti dal Fondo investimenti occupazione anche a quelli finanziati da altri enti, tra cui la Cassa DD.PP. e l'Agenzia per il Mezzogiorno. I benefici degli investimenti infrastrutturali dovranno essere valutati in rapporto alla capacità di contribuire alla crescita della produttività e di promuovere lo sviluppo nelle aree e nei settori prioritari.

Le esigenze poste dall'integrazione europea impongono di affiancare ai criteri di priorità che tradizionalmente vengono posti alla base delle procedure di programmazione e di valutazione degli investimenti (Mezzogiorno, occupazione, riequilibrio della bilancia commerciale, redditività) anche un nuovo e fondamentale criterio basato sulla "funzione europea degli investimenti" e sulla loro urgenza in rapporto ai tempi di attuazione del piano di integrazione. Nella valutazione dei costi occorre parallelamente tener conto del mancato beneficio o del danno conseguente alla non realizzazione del raccordo con l'Europa, dovuto al mancato investimento, secondo la tecnica dei "costi della non Europa", già usata a livello comunitario.

In presenza di chiare indicazioni programmatiche, la metodologia indicata determinerà una svolta nel sistema di decisioni che i vari enti preposti alla realizzazione delle opere pubbliche hanno utilizzato finora e garantirà l'adozione di criteri uniformi e trasparenti.

Si opererà inoltre affinché i tempi tecnici di realizzazione

delle opere non finiscano per ostacolare il conseguimento degli obiettivi che ne hanno determinato la scelta, né incrementino gli oneri connessi con la loro realizzazione. A tale esigenza risponde il disegno di legge sugli "interventi per la realizzazione degli obiettivi prioritari e di sviluppo economico-sociale" e il meccanismo delle "conferenze dei servizi" ivi delineato.

Il Governo si propone altresì, di affrontare i problemi della scarsità delle risorse e delle inefficienze della gestione coinvolgendo, come accennato, in misura consistente il settore privato.

2.3 La politica industriale e dei fattori produttivi.

L'azione diretta del settore pubblico nel campo delle infrastrutture, che rappresentano un importante supporto alla competitività delle imprese, sarà accompagnata da una politica tesa a stimolare l'attività di investimento nei settori maggiormente in grado di accrescere la produttività complessiva del sistema, di assorbire la disoccupazione e di contribuire ad allentare il vincolo estero.

La necessità di tale politica è resa evidente dal fatto che la forte crescita della produttività realizzatasi in Italia negli anni '80 è stata la diretta conseguenza del processo, in gran parte spontaneo e ormai in via di esaurimento, di riorganizzazione industriale, che ha inciso soprattutto attraverso il ridimensionamento dell'utilizzo del fattore lavoro. Quindi, affinché in futuro il nostro sistema produttivo possa continuare a beneficiare di guadagni di produttività, essenziali per un favorevole andamento della competitività delle nostre merci, è importante che un particolare impulso venga dato ai progetti diretti alla diffusione dell'innovazione tecnologica, a quelli che coinvolgono le industrie e le università nel campo della ricerca scientifica ed a quelli che consentono di assicurare un ambiente economico favorevole agli insediamenti produttivi e al conseguimento di più elevati livelli di efficienza delle imprese.

In linea di principio, non si tratta di accrescere la quantità dei trasferimenti alle imprese, ma di finalizzarne meglio l'utilizzo al perseguimento delle finalità generali sopra indicate, eliminando le erogazioni poco adatte a incidere sulle scelte gestionali di carattere puramente erogatorio. Si eviterà però che la riduzione della spesa pubblica avvenga a danno dei trasferimenti in alcune aree strategiche del sistema produttivo, con influenze negative sulle prospettive di crescita di lungo periodo. Infine, si eviterà di imporre al sistema vincoli e oneri che ne limitino o rallentino la crescita.

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

L'integrazione dei mercati e il conseguente acuirsi della concorrenza internazionale impongono di abbandonare l'impostazione prevalentemente "difensiva" dell'intervento pubblico in favore delle imprese. Al contrario è necessario realizzare una politica dell'intervento pubblico che, in coerenza con gli indirizzi comunitari, sia finalizzata a garantire condizioni di concorrenza e operatività a tutte le imprese, anche artigiane, al recupero delle aree in crisi e/o insufficientemente sviluppate e a stimolare lo sviluppo degli investimenti "immateriali".

Gli obiettivi indicati verranno perseguiti anche nel settore dei servizi la cui efficienza, mediamente bassa nel nostro Paese, condiziona in maniera sempre più intensa i risultati del sistema produttivo. In particolare, per il settore del commercio, in linea con gli obiettivi generali già definiti, dovrà essere perseguita una politica diretta a realizzare un organico disegno di riforma del sistema degli incentivi che deve essere specificatamente modellato sulle esigenze di modernizzazione della rete distributiva e che deve preparare la progressiva deregolamentazione del settore.

Nella stessa linea, la politica industriale dovrà tendere:

- ad eliminare le distorsioni presenti sul mercato, attraverso un'azione incisiva di deregolamentazione;
- all'individuazione di un sistema di regole "base" certe che garantisca la parità concorrenziale dei soggetti sul mercato;
- a stimolare la creazione di nuova imprenditorialità nel Mezzogiorno e lo sviluppo del capitale umano;
- ad incentivare la ricerca e stimolare l'innovazione tecnologica attraverso un miglior sfruttamento del potenziale tecnologico esistente;
- a rendere disponibili alle imprese quei servizi reali che sono componente sempre più importante del processo di produzione.

Con riferimento a quanto detto, va osservato che la regolazione della concorrenza e il controllo della concentrazione e dell'abuso di "posizione dominante", la cui disciplina è all'esame del Parlamento, divengono essenziali, in rapporto non solo alle disposizioni comunitarie, ma anche per garantire la funzionalità dei mercati, una più efficiente allocazione delle risorse e il più corretto svolgimento della politica di privatizzazioni.

La delegificazione e la deregolamentazione sono necessarie soprattutto per ridare flessibilità al mercato del lavoro e per consentire una diretta relazione tra gli incrementi della produttività e quelli dei salari. Tale indirizzo dovrà trovare attuazione anche attraverso un processo di concertazione sociale (un vero e proprio "patto sociale") che offra ai lavoratori garanzie in termini di formazione professionale, di fiscalità e di condizioni di lavoro. Il

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

ripristino delle condizioni di legalità e l'eliminazione del "sommerso" sono premesse di questo processo.

Per valorizzare il capitale umano, si punterà sia sul rilancio del sistema scolastico, sia su sistemi di formazione della professionalità basati su meccanismi di mercato. A questo riguardo, alcune esperienze positive già fatte nella formazione di nuova imprenditorialità andranno proseguite ed estese.

La prospettiva degli anni '90 impone che l'intero sistema di istruzione del Paese sia mobilitato per conseguire i seguenti obiettivi:

- formazione e riqualificazione delle risorse umane;
- reinserimento dei disoccupati e integrazione nei processi produttivi delle nuove forze di lavoro disponibili;
- omogeneizzazione degli standard di formazione tra i paesi della Comunità Europea, proseguendo le iniziative già avviate (osservatorio europeo delle professioni, collegamento tra università e industria).

Alle azioni già indicate, si accompagneranno interventi tesi a sviluppare e a rafforzare la capacità delle imprese a misurarsi sui mercati internazionali. Tale indirizzo dovrà definire, nel rispetto delle compatibilità di finanza pubblica, normative fiscali che favoriscano il reinvestimento degli utili nell'azienda, particolarmente quando questi siano utilizzati per accrescere la penetrazione nei mercati esteri e per potenziare l'attività di ricerca e di sviluppo, come previsto specificatamente nel disegno di legge del Governo sulle piccole e medie imprese.

Il conseguimento da parte del sistema produttivo italiano di più elevati livelli di competitività richiede anche interventi decisi sul settore finanziario; nonostante la ristrutturazione finanziaria che ha caratterizzato l'ultimo decennio, le piccole e medie imprese italiane risultano ancora fortemente dipendenti dal settore del credito. Il mercato italiano dei capitali verrà messo in grado di beneficiare dell'attività di istituzioni finanziarie come i fondi pensione, da tempo operanti negli altri paesi, ove si collocano ai primi posti nella raccolta del risparmio; lo sviluppo dei mercati mobiliari, la regolamentazione di nuove forme di finanziamento e il rafforzamento del sistema degli intermediari finanziari appaiono come gli strumenti principali per una riduzione significativa del costo del credito. Le iniziative in materia di SIM, Fondi Mobiliari Chiusi, OPA e Insider Trading, Venture Capital e prestiti partecipativi, tutte già all'esame del Parlamento, si muovono in questa direzione.

Il conseguimento di più elevati livelli di competitività delle imprese industriali e del terziario richiede inoltre una crescita delle loro dimensioni. Occorre, infatti, considerare che l'impatto

maggiore dell'aumento e delle nuove forme di concorrenza si ha proprio su quelle imprese che risultano sottodimensionate rispetto all'ampiezza del loro mercato potenziale. La predetta crescita dimensionale potrà essere conseguita incentivando:

- apporti di capitale di rischio nella fase di ampliamento;
- acquisizioni e fusioni tra le imprese, attraverso l'apposita iniziativa legislativa di incentivazione fiscale già considerata dal Governo;
- organizzazione e formazione dei quadri e dei dirigenti per le imprese in espansione;
- accordi tra imprese per favorirne l'integrazione, per migliorare l'organizzazione aziendale e realizzare una più efficiente combinazione prodotto/mercato.

Le analisi condotte da più parti hanno posto in rilievo come le aliquote contributive, soprattutto a carico del settore manifatturiero, risultino, in Italia, tra le più elevate nell'ambito dei paesi della CEE, anche se valutate al netto della fiscalizzazione (in Italia, risultano poco significative peraltro le forme di contribuzione legate a piani aziendali); solo la Francia e il Belgio hanno una situazione che si avvicina a quella italiana. Tale stato di cose trova conferma da analisi del divario tra costo del lavoro e retribuzione lorda condotte con riferimento alle sette maggiori economie occidentali.

Nella prospettiva del completamento del mercato unico europeo, si procederà: da un lato, ad accrescere l'efficienza distributiva degli interventi e la loro efficacia nel soddisfacimento dei bisogni e a contenerne l'onere entro limiti compatibili con l'evoluzione desiderata per le occorrenze finanziarie del settore pubblico: dall'altro, a un'attenta e sollecita riconsiderazione del finanziamento della spesa sociale. Nell'ambito della manovra sulle entrate, in particolare, si accrescerà la quota di tale spesa finanziata con il ricorso alla fiscalità generale, eliminando gli oneri impropri che gravano sulle imprese e ponendole così in condizione di parità con i principali partner commerciali.

2.4 Gli interventi nel Mezzogiorno.

Il contesto socio-economico del Mezzogiorno fa intravedere alcuni segnali di inversione della tendenza negativa che ha caratterizzato, in questi ultimi anni, l'evoluzione della struttura produttiva meridionale, a seguito anche dei ritardi nella ripresa dell'intervento straordinario. La crescita occupazionale registrata nell'ultima rilevazione delle forze di lavoro e il più elevato

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

incremento del prodotto lordo rispetto al Centro-Nord fanno ritenere che si sia in presenza di un recupero. Ciò anche per l'ampliarsi, rispetto ai primi anni di applicazione della legge 64 del 1986, della spesa riconducibile all'intervento straordinario.

Le regioni meridionali continuano tuttavia a essere contraddistinte, su vari piani, da gravi carenze. Le analisi condotte da più parti pongono in rilievo un divario crescente rispetto al Centro-Nord in termini di reddito, di consumi e soprattutto di occupazione. Il reddito pro capite nel Sud supera di poco la metà di quello del Centro-Nord. Per i consumi pro capite, il divario, pur se meno rilevante, è pari circa a un terzo. I livelli di disoccupazione si collocano intorno al 20 per cento, misura doppia rispetto a quella del Centro e più che tripla rispetto a quella del Nord. Molte aree del Sud sono inoltre caratterizzate da situazioni di illegalità o di criminalità diffuse.

Tra i principali fattori che frenano lo sviluppo del Mezzogiorno, è da annoverare la minore produttività del capitale e del lavoro rispetto al Centro-Nord; nonostante la fiscalizzazione degli oneri sociali, il divario esistente nel costo del lavoro non è sufficiente a compensare la minore produttività: i salari, poco flessibili, riflettono il livello di produttività dei centri industriali del Nord.

Un fattore di arretratezza è costituito dalla scarsità di capitale sociale. Il Meridione rappresenta il 41 per cento del territorio nazionale e il 36 per cento in termini di popolazione; la dotazione di infrastrutture è pari a meno della metà di quella del Centro-Nord; i costi unitari degli investimenti risultano per le stesse tipologie di opere più elevati rispetto al Centro-Nord. Questa disparità pone con urgenza il problema di una radicale modifica dei meccanismi decisionali e di quelli di attuazione della spesa.

L'arretratezza del Mezzogiorno è lo squilibrio più importante del Paese. In assenza di interventi, l'appuntamento del 1992 rischia di approfondire la separazione tra il Mezzogiorno e il resto del Paese che è invece in grado di competere e di integrarsi nell'Europa.

Per conseguire una crescita del reddito e dell'occupazione in grado di ridurre il divario tra le due aree del Paese, il Governo ha promosso un accordo con le forze sindacali e le organizzazioni degli imprenditori volto a conseguire due obiettivi prioritari:

- a) un rafforzamento della base produttiva che consolidi le prospettive di crescita;
- b) un aumento della dotazione di capitale sociale che consenta di accrescere la produttività e di migliorare la qualità della vita.

Con riferimento alla dotazione di capitale sociale, si dovranno colmare le attuali carenze nei settori:

- a) dell'approvvigionamento, della distribuzione e della depurazione delle acque;
- b) della tutela dell'ambiente (smaltimento dei rifiuti, ecc.);
- c) dei trasporti, con particolare riguardo a quello su ferro e a quello aereo;
- d) delle telecomunicazioni, con riferimento soprattutto alle reti telefoniche e telematiche;
- e) delle attrezzature urbane.

Al fine di contenere l'entità dell'intervento dello Stato e di accrescere l'efficienza dei processi di produzione, alla realizzazione dei predetti programmi dovrà collaborare il settore privato; per i servizi, si definiranno accordi atti a garantire un equilibrio finanziario tra costi e ricavi e un adeguato tasso di rendimento del capitale privato.

Le politiche definite a livello nazionale per gli investimenti pubblici e per l'efficienza della pubblica amministrazione dovranno essere rafforzate nel Meridione. E' necessario garantire stanziamenti adeguati al rifinanziamento della prosecuzione dell'intervento straordinario, che dovrà risultare distinto e complementare e non sostitutivo rispetto a quello ordinario. Sarà inoltre necessario modificarne la strumentazione e assicurare il raccordo tra spese ordinarie e spese straordinarie.

In questa direzione, un passo importante è stato già compiuto dal Governo con il recente aggiornamento del Programma Triennale dell'intervento straordinario, approvato dal CIPE il 29 marzo u.s.

Con tale aggiornamento, si è stabilita la concentrazione delle maggiori risorse su alcuni precisi progetti strategici, propri dell'intervento straordinario, puntualmente indicati nei settori dell'acqua, del turismo, dei beni culturali, dell'ambiente, dell'agro-alimentare, dell'agro-industria, delle aree urbane e, con particolare rilievo, dell'innovazione e ricerca e della formazione. Nell'ambito di quest'ultimo progetto, si promuoverà un'intensa attività diretta alla formazione di personale sia per il settore privato sia per quello pubblico ed al recupero di efficienza da parte di quest'ultimo.

Con riferimento alla formazione del personale dell'amministrazione pubblica, il governo è impegnato a lanciare un progetto pilota per la formazione di quadri da immettere nelle amministrazioni locali. In merito è in via di definizione da parte del Formez (in accordo con il Ministero degli Interni e con quello della Funzione Pubblica) un progetto che gradualmente riguarderà 10.000 giovani.

Nella direzione di garantire il raccordo tra intervento ordinario ed intervento straordinario, un altro passo avanti decisivo

è quello dell'auspicata approvazione da parte del Parlamento del provvedimento di accompagnamento alla Finanziaria del 1989 riguardante gli "Interventi per la realizzazione di obiettivi prioritari di sviluppo economico e sociale". Questo ultimo riguarda, infatti, la spesa ordinaria e individua alcuni obiettivi di particolare interesse da perseguire con una concentrazione di risorse provenienti dai Ministeri interessati ed altri soggetti istituzionali (Regioni etc.).

L'impegno della spesa ordinaria, in particolare con riferimento al Mezzogiorno, riguarderà le infrastrutture tradizionali (strade, ferrovie, telecomunicazioni, etc.). Non a caso, il citato disegno di legge prevede il concerto obbligatorio, da parte del Ministro per l'Intervento Straordinario, nella programmazione generale di questa spesa, al fine di garantire l'effettiva erogazione nel Mezzogiorno di almeno il 40% della stessa. E' inoltre prevista la facoltà di aggiungere risorse dell'intervento straordinario ove apparisse necessario per completare determinate opere.

Questa chiara distinzione tra gli obiettivi propri della spesa ordinaria ed obiettivi propri dell'intervento straordinario ed il raccordo fra i due strumenti, attraverso il reciproco potere di concerto, tra Ministero del Bilancio e della Programmazione e Ministero dell'Intervento Straordinario, eviterà sprechi e sovrapposizioni, consentendo di concentrare i mezzi finanziari sulla realizzazione di alcuni fondamentali obiettivi.

In materia di attività produttive, l'intervento straordinario tenderà inoltre: da un lato, a sviluppare i settori tradizionali; dall'altro, a incentivare quelli a più elevato contenuto innovativo, e in particolare l'alta tecnologia, l'elettronica, la telematica, la robotica, nonché la ricerca e l'innovazione tecnologica, in modo da favorire l'ampliamento della base produttiva nei settori strategici. In particolare le strutture in materia di ricerca e sviluppo sono indispensabili per accrescere, nel lungo termine, le condizioni di competitività dei prodotti e la crescita della base produttiva.

I contratti di programma, ora estesi anche alle medie imprese o a consorzi di medie e piccole imprese, rappresentano lo strumento principale attraverso il quale la pubblica amministrazione e le imprese definiranno gli ampliamenti della capacità produttiva volti a promuovere lo sviluppo nelle aree e nei settori prioritari.

Infine per contenere l'entità dell'intervento dello Stato e accrescere l'efficienza dei processi di produzione, nella realizzazione dei programmi si cercherà la collaborazione del settore privato; per i servizi, si definiranno accordi atti a garantire un equilibrio finanziario tra costi e ricavi e un adeguato tasso di rendimento del capitale privato. Dovrà essere incoraggiata la nuova imprenditoria, secondo le linee già indicate con successo dalla L. 44/86 (Legge De Vito).

Data la lunghezza dei tempi occorrenti perchè le politiche delineate consentano di colmare il divario di produttività rispetto al Centro-Nord, la struttura delle retribuzioni dovrà risultare coerente con le condizioni del mercato del lavoro e rendere conveniente la realizzazione di nuovi insediamenti produttivi.

Le partecipazioni statali saranno chiamate a contribuire nei limiti dettati dall'economicità di gestione, ad attuare iniziative nei settori prioritari in concorrenza o in collaborazione con le imprese private.

Per favorire e accelerare il conseguimento dei risultati programmati, verranno riordinate e rafforzate le strutture creditizie e finanziarie del Mezzogiorno, eventualmente anche attraverso la creazione di nuovi istituti specializzati nell'assunzione di partecipazioni azionarie nelle imprese.

Le azioni indicate andranno perseguite in un quadro istituzionale certo e garantito dall'impegno del Governo per la lotta alla criminalità e all'illegalità.

2.5 La gestione del debito pubblico.

Vi è una forte consapevolezza che non si può porre rimedio agli squilibri della finanza pubblica solo con provvedimenti di natura finanziaria e tanto meno con espedienti di ingegneria finanziaria. Le cause degli squilibri della finanza pubblica vanno, come accennato, aggredite soprattutto sul piano della dinamica della spesa e delle entrate fiscali; ma è essenziale riconoscere che oggi il carico degli interessi sul debito, cumulandosi con il disavanzo primario, ha innescato una spirale che aggiunge una componente finanziaria al processo degenerativo dei conti pubblici. Il rapporto tra la spesa per interessi per il settore pubblico e il prodotto interno lordo potrebbe salire, in assenza di correzioni, al 9,9 per cento nel 1990 e al 10,8 per cento nel 1993.

Il sollievo arrecato negli anni scorsi alla finanza del settore pubblico dalla riduzione del fabbisogno primario è stato assorbito in notevole misura dalla crescita del peso degli interessi per il servizio del debito pubblico. Pertanto, se è necessario insistere nell'opera di riduzione del fabbisogno primario, con obiettivi ancor più ambiziosi rispetto al passato per poter pervenire alla stabilizzazione del rapporto tra debito pubblico e prodotto interno entro il 1992, occorre anche gestire nel modo più efficiente tale debito, migliorare il funzionamento dei mercati, cogliere le opportunità offerte dall'integrazione internazionale e innovare la composizione dei titoli da emettere, al fine di facilitare il finanziamento del Tesoro a condizioni meno onerose rispetto a quelle

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

tendenziali. La riduzione dei rendimenti dei titoli pubblici diviene un obiettivo strategico per il risanamento della finanza pubblica.

La discesa dell'inflazione è la condizione di base da realizzare per ridurre il costo del denaro e per innescare un circolo virtuoso: essa è parzialmente correlata alla manovra di bilancio e alla politica monetaria. Gli obiettivi programmatici su cui sono stati costruiti i quadri di finanza pubblica indicano una progressiva riduzione del tasso d'inflazione fino al 3,5 per cento nel 1993.

L'indicizzazione di larga parte del debito pubblico, rispetto ai tassi corrisposti sui BOT, rende estremamente sensibile l'onere per interessi alle variazioni del costo del denaro a breve. La riduzione dei tassi d'interesse permette dunque di contenere il fabbisogno del Tesoro con effetti cumulativi di smorzamento della progressione del debito e quindi di freno della spirale degli interessi.

La stabilità dei cambi rafforzata dall'adesione della lira alla banda stretta dello SME, unitamente alla riduzione dell'inflazione, faciliterà la convergenza dei tassi italiani verso quelli europei con effetti riduttivi del loro livello sia in termini nominali sia in termini reali.

Ma lo sforzo maggiore verrà rivolto ad allungare la scadenza media del debito pubblico. Dalla dimensione del fabbisogno da finanziare, ma soprattutto dalla scadenza media del debito, quando lo stock di titoli da rinnovare sia elevato, dipende infatti l'altezza del premio "al rischio" che si aggiunge alla componente di interesse da corrispondere ai risparmiatori. La scadenza ravvicinata del debito, con i conseguenti problemi di rinnovo, rende molto volatili i tassi di rendimento in relazione a temporanei squilibri tra domanda e offerta dei titoli ed aumenta il premio richiesto dai sottoscrittori per acquisire titoli a medio e a lungo termine. Ciò accresce sostanzialmente il costo medio del debito e rende più arduo il risanamento finanziario. Da qui trae origine l'importanza di una strategia articolata per l'allungamento della maturità del debito pubblico. Da qui nasce la necessità di ridurre la quota di copertura a breve del fabbisogno e di allungare la scadenza dei titoli di nuova emissione anche allargando la loro gamma: strategia che appare difficilmente realizzabile senza un contemporaneo forte impegno volto ad abbattere l'inflazione ed a ridurre in modo permanente il fabbisogno primario fino a conseguire un avanzo già dal prossimo anno, come già delineato nelle pagine precedenti.

Alla luce dei criteri sopra indicati, e sulla base anche di analisi recentemente compiute in sedi ministeriali, la politica di gestione del debito pubblico si orienterà sempre più su direttrici che possono così sintetizzarsi:

- a) ferma adesione a una strategia di mercato, con rinuncia all'ipotesi di reintroduzione di vincoli amministrativi, del resto incoerenti

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

con l'integrazione finanziaria internazionale in corso di completamento;

- b) riconoscimento dell'autonomia della politica monetaria dalla politica di gestione del debito;
- c) realizzazione di ulteriori progressi nella politica di gestione del debito, dopo quelli già conseguiti negli ultimi anni, attraverso interventi:
 - sui tipi di titoli: in particolare, sull'ampliamento dello spazio dei BTP a tasso nominale fisso e attraverso l'emissione di titoli a lungo termine anche con forme di indicizzazione reale;
 - sulle modalità di emissione: il metodo dell'asta va progressivamente esteso anche ai tipi di titoli finora emessi con altre modalità, quali i CCT;
 - sull'informazione e sul "marketing": in particolare, su una più chiara e capillare diffusione delle caratteristiche proprie dei vari tipi di titoli; con la programmazione, per quanto possibile, delle emissioni, con una maggiore attenzione a idonee forme di pubblicità e di promozione; con alcune innovazioni anche nei canali di distribuzione al dettaglio dei titoli.

A P P E N D I C E

Le politiche a riguardo di alcuni settori prioritari

L'esigenza di assicurare efficacia alle risorse impiegate nei settori prioritari implica che le politiche economiche nei confronti di tali settori siano definite con chiarezza per quanto riguarda sia gli obiettivi dell'intervento pubblico, sia gli strumenti operativi per perseguire tali obiettivi.

I settori dell'ambiente, dei trasporti, delle telecomunicazioni, dell'energia, delle acque, della ricerca e della formazione sono accomunati da una serie di caratteristiche: (a) rilevanza dell'apparato normativo e delle attività sia di regolazione, sia di de-regolazione; (b) ruolo potenziale del settore privato anche nelle attività tradizionalmente demandate alla P.A.; (c) importanza strategica del settore per la produttività degli altri settori e la crescita economica nel complesso; (d) urgenza di interventi pubblici necessari.

Queste caratteristiche rendono i settori indicati prioritari per la loro capacità di influenzare in maniera diffusa tutti i comparti produttivi e l'organizzazione sociale, aumentando in tal modo la competitività dell'intero sistema. In tali settori, i brevi capitoli che seguono indicano le direttrici lungo le quali il Governo intende muoversi per realizzare gli obiettivi di ammodernamento dell'intero Paese e della sua più accentuata competitività internazionale.

1) La politica per l'Ambiente

La crescita tecnologica e lo sviluppo demografico di questo secolo, in particolare dell'ultimo ventennio, hanno portato al raggiungimento di una soglia critica per la preservazione degli equilibri ecologici. Le linee di intervento definite a questo riguardo dai vari governi nazionali e dalle istituzioni internazionali sono rivolte al duplice obiettivo di arginare il degrado ambientale e di tutelare e valorizzare l'ambiente. L'importanza assunta da tali interventi è sottolineata dal fatto che il livello di investimenti per finalità di natura ambientale tende ormai a corrispondere a quello degli investimenti per finalità strettamente produttive.

In Italia la politica per l'ambiente assume una dimensione critica, sia per la gravità dei problemi che devono essere affrontati, sia perchè solo di recente si è avviato uno sforzo legislativo e finanziario ad essi commisurato. I problemi più rilevanti riguardano la qualità delle acque, che presentano gravi fenomeni di involuzione per la presenza crescente di inquinanti di tipo chimico (fitofarmaci e metalli pesanti), e di tipo microbiologico (scarichi dei centri urbani) nelle acque marine, nei laghi, nei corsi d'acqua e nelle falde acquifere di aree sempre più estese. Lo smaltimento di rifiuti industriali, urbani e agro-zootecnici rappresenta un secondo problema, la cui drammaticità è accresciuta dalla circostanza che più di un terzo dei rifiuti prodotti vengono scaricati direttamente nel suolo o nei corsi d'acqua, con gravi effetti di contaminazione e di degrado.

Ulteriori problemi ambientali, la cui gravità è esacerbata dal ritardo della legislazione necessaria e degli interventi relativi, riguardano l'inquinamento atmosferico, la conservazione della natura e la prevenzione del rischio industriale. Rispetto a quest'ultimo problema, solo recentemente è stato introdotto nella legislazione italiana un criterio sistematico di valutazione della compatibilità ambientale delle attività industriali.

A fronte di questo quadro problematico, la cui gravità e complessità supera quella di ciascun altro singolo settore di intervento, il Governo è impegnato al perseguimento di una politica ambientalistica organica fondata su tre punti essenziali: legislativo, organizzativo, programmatico.

Dal punto di vista legislativo, al fine di assicurare la necessaria sedimentazione e sistemazione organica della normativa ambientale, che ha conosciuto negli ultimi anni una stagione di ampio e incalzante sviluppo, occorrerà procedere all'elaborazione di un

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

testo unico delle norme del settore. Contestualmente, sarà compiuto un ulteriore sforzo diretto a completare il quadro legislativo vigente, tenendo presente anche l'esigenza di armonizzazione con la normativa comunitaria.

A questo riguardo va rilevato che nella disciplina vigente, costruita nell'ultimo triennio, resta il vuoto molto grave connesso con la mancata approvazione della legge quadro sui parchi e le riserve naturali, in esame alla Camera, nonché il completamento e aggiornamento della legislazione sull'acqua, attraverso il recepimento di importanti direttive comunitarie.

Dal punto di vista organizzativo, va rilevato che nei quattro anni trascorsi dalla sua costituzione, il Ministero dell'Ambiente ha visto espandersi in misura rilevantissima le proprie competenze. A questa dilatazione di funzioni ed attività di spesa non è però corrisposto un adeguato potenziamento di risorse umane e materiali. Si è così determinata una situazione di acuta crisi strutturale e di personale. Sotto il profilo organizzativo, viene poi in rilievo, l'inadeguatezza della "costruzione" delineata dalla L. 349/1986. Il problema più grave risiede nella insufficienza di un apparato idoneo a svolgere funzioni di programmazione, amministrazione attiva, di istruttoria tecnica e di controllo. Risulta necessaria la costituzione di una struttura centralizzata, ma con articolazioni periferiche, dotata di alto livello tecnico professionale e di flessibilità operativa che possa garantire l'esplicazione di attività specialistiche in materia ambientale. Di qui l'esigenza di quella Agenzia per l'Ambiente che occupa una posizione prioritaria sia nei programmi degli ultimi Governi, sia nell'agenda operativa della CEE e che dovrebbe diventare lo strumento-base, il braccio operativo del Ministero per il controllo e la vigilanza tecnica sull'ambiente.

Per quanto attiene alle esigenze connesse all'attuazione e al controllo dei programmi di intervento in materia ambientale, si rende necessario operare su un duplice versante. Da un lato, occorrerà assicurare all'organizzazione amministrativa di tipo tradizionale il necessario livello di operatività, anche ritagliando, nell'ambito delle risorse destinate a nuove azioni, le somme necessarie all'espletamento delle conseguenti attività tecnico-amministrative. Dall'altro lato, occorrerà riconoscere uno spazio a forme e strumenti innovativi di attività e di controllo, anche sviluppando e portando a piena maturazione i risultati di prime e importanti sperimentazioni già avviate, quali quella della società mista per il finanziamento e la gestione degli interventi per il disinquinamento dell'area costituita dai bacini del Lambro-Olona-Seveso. (IRVA)

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Dal punto di vista programmatico, infine, le prospettive di medio termine si incentreranno nel "Programma triennale di salvaguardia ambientale" previsto dalla legge 305/89. La prima formulazione del Programma è già stata presentata al Parlamento ed a brevissimo termine sarà sottoposta alla deliberazione del CIPE. Il Programma, che sarà aggiornato annualmente, dovrà individuare gli obiettivi di medio e lungo periodo; stimare i corrispondenti fabbisogni finanziari; indicare le priorità temporali, settoriali e territoriali di intervento; ripartire le risorse disponibili da parte delle Comunità Europee. In tale quadro, un particolare rilievo assumerà l'ulteriore sviluppo di strumenti di coordinamento delle politiche pubbliche di settore, quali quelli a contenuti fortemente operativi posti a base delle numerose intese di programma già perfezionate o in via di definizione con le competenti Amministrazioni statali (nel settore degli interventi straordinari in favore del Mezzogiorno, nel campo della ricerca scientifica, della sanità, dei problemi delle aree urbane). Dovrà altresì essere assicurata, nel rispetto delle diverse sfere di competenza, una più compiuta azione di coordinamento tra i diversi livelli di governo dell'ambiente (statale, regionale e locale), al fine di pervenire a un più razionale ed efficace utilizzo delle risorse pubbliche e a una più equilibrata e mirata articolazione degli interventi.

Il recupero di ritardi accumulati negli anni, in ragione della scarsa considerazione prestata alle problematiche ambientali, richiede oggi un non indifferente sforzo finanziario, che nelle attuali critiche condizioni della finanza pubblica non è ragionevole immaginare di porre per intero a carico del bilancio dello Stato. In tale situazione, pur nella consapevolezza che non dovrà comunque venire meno il sostegno diretto dello Stato all'azione ambientale, un ruolo di significativo rilievo dovrà essere assicurato da un più incisivo ed esteso ricorso alle imposizioni fiscali e contributive nel settore, nonchè alla definizione di misure idonee a favorire la mobilitazione del capitale privato. L'acquisizione di risorse finanziarie conseguibile attraverso lo strumento dell'imposizione fiscale nel settore dovrà essere finalizzata all'avvio di una imponente azione di risanamento da attuare anche favorendo l'innesto di processi di aggiustamento e di riconversione produttiva da parte delle imprese interessate, in quei settori e in quelle aree di maggiore criticità per i quali le risorse necessarie agli investimenti vanno al di là dello sforzo ipotizzabile a carico diretto del bilancio dello Stato. In tale prospettiva, in attesa che a livello comunitario venga definita un'appropriate azione nel senso indicato, assume un'urgenza del tutto prioritaria l'approvazione del disegno di legge,

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI e DOCUMENTI

in corso di esame al Parlamento, con il quale il Governo viene delegato a delineare una prima, incisiva azione nel settore.

2) La politica dei trasporti

I trasporti nel nostro paese assorbono risorse pubbliche più ingenti rispetto al resto dell'Europa. Il trasporto su strada rappresenta inoltre una quota assai rilevante del traffico totale, generando effetti esterni negativi (congestione, inquinamento etc.). Nonostante l'entità dei trasferimenti, i servizi risultano inadeguati per quantità (dotazioni infrastrutturali insufficienti), ma soprattutto per qualità. Molte infrastrutture risultano sottoutilizzate, soprattutto nel settore ferroviario e portuale.

Nel complesso, il settore è strettamente regolamentato o pubblico e scarsamente rispondente alle esigenze del mercato. Fa eccezione il trasporto merci stradale, caratterizzato da un regime di forte concorrenzialità: ma anche da una struttura fragile (polverizzazione, scarso progresso tecnico). Questo settore, oltre ai costi in termini di ambiente, di sicurezza, di infrastrutture, presenta rischi per l'attività economica del Paese in caso di conflittualità sociale.

Le politiche di razionalizzazione più urgenti concernono il settore ferroviario, per il quale il Governo è impegnato a varare una riforma che responsabilizzi la gestione, la renda realmente autonoma e ne valorizzi gli aspetti di impresa, in modo da consentire di riallineare l'onere per il Tesoro ai valori europei. Per il settore stradale, occorre ridurre gli effetti di congestione ed inquinamento, soprattutto per il trasporto merci: a tal fine è necessario un meccanismo graduale di "annuncio" e di coinvolgimento dei grandi utenti. Il conseguente spostamento di traffico verso le reti ferroviarie ridurrà i mezzi occorrenti a ripianare il disavanzo dell'ente ferrovie.

Per il settore urbano, i meccanismi di sussidio all'esercizio vanno rimodulati, spostandoli sugli utenti-obiettivo e liberalizzando gradualmente l'offerta di servizi.

Per il settore aereo e marittimo, l'integrazione europea indurrà necessariamente una deregolamentazione dell'attività; occorrerà quindi stimolare l'adozione da parte degli attuali gestori di comportamenti imprenditoriali.

Le politiche di investimento previste dal Piano Generale dei Trasporti concernono sei aree strategiche e sono imperniate sul riequilibrio modale tra strada, cabotaggio e ferrovia, e sul

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

complessivo arricchimento della dotazione di infrastrutture del Paese. Esse fanno riferimento a leggi di spesa già approvate dal Parlamento o in corso di approvazione e concernono in particolare:

- Il settore ferroviario, con interventi per l'integrazione europea della rete, l'intermodalità, il rinnovamento tecnologico, le reti locali, il parco rotabile. Il 41% degli interventi è previsto nel Mezzogiorno. Nel contesto di tale programma sarà necessario analizzare la redditività finanziaria dei singoli investimenti, al fine di poterli ricondurre nel quadro delle compatibilità finanziarie complessive.

- Il settore dei trasporti urbani e suburbani su ferro, per quanto concerne sia le ferrovie in concessione sia le nuove linee metropolitane. Gli attuali meccanismi di finanziamento, in atto o in discussione, possono essere migliorati in modo da vincolarli ai risultati economici o finanziari di esercizio (matching grants).

- Il settore stradale (Piano Decennale e Triennale ANAS), il completamento della rete autostradale, ed i collegamenti con i porti e gli aeroporti, secondo gli indirizzi forniti dal P.G.T..

- Il trasporto marittimo ed idroviario, ove sono previsti investimenti per il cabotaggio, le capitanerie di porto, ed il completamento di opere idroviarie in corso.

-- L'autotrasporto delle merci, in favore del quale è prevista una ristrutturazione attraverso l'incentivazione dell'associazionismo.

Il peso complessivo degli investimenti diretti al Mezzogiorno risulta pari al 30%; tenendo tuttavia conto degli investimenti non localizzati, tale quota supera il 40%.

Le indivisibilità e le esternalità presenti nel settore delle infrastrutture di trasporto rendono difficoltoso il ricorso all'intervento dei privati. E' difficile inoltre immettere elementi di concorrenzialità nell'affidare ai privati parti del settore. Senza tali elementi, vi è il concreto rischio di creare posizioni di rendita garantita dalla mano pubblica, con risultati alla fine non positivi neppure per l'onere complessivo di spesa.

Ciò premesso, tre progetti strategici appaiono più rilevanti per il settore e più indicati all'intervento del settore privato:

- Il primo progetto riguarda la creazione di un sistema ferroviario

merci innovativo per rapidità, capacità, costi, che colleghi il Mezzogiorno ed il resto d'Italia con l'Europa. Tale progetto dovrà garantire un servizio "porta a porta". Esso potrà avvalersi di rilevanti interventi privati sia nella realizzazione dei terminali, portuali e stradali, sia nella gestione. Richiede investimenti limitati e redditizi, e tecnologie avanzate ma disponibili. E' di rapida realizzazione.

- Il secondo progetto concerne le metropolitane urbane. Tali infrastrutture richiedono investimenti rilevanti, ma generano plusvalenze immobiliari ancora più rilevanti. E' possibile cioè mobilitare risorse di investitori privati interessati allo sviluppo urbanistico indotto dalle infrastrutture, con meccanismi di cofinanziamento pubblico, differenziati per area geografica, che moltiplichino i fondi messi a disposizione dall'operatore pubblico. Tali meccanismi possono promuovere la competizione tra soggetti privati, sia immobiliari che industriali.

- Il terzo progetto concerne la valorizzazione delle stazioni ferroviarie, migliorandone l'accessibilità e la redditività. Esso consente ampi spazi di intervento ai privati, che possono sviluppare aree ed edifici con rilevanti valori immobiliari, date le localizzazioni centrali ed i flussi che vi insistono.

Il progetto si inserisce in quello più generale di valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico. Nel caso ferroviario tale patrimonio (se adeguatamente rivisitato in termini urbanistici), è molto ingente e offre prospettive rilevanti più sul piano della valorizzazione che della semplice alienazione, date le sinergie che può creare con il servizio ferroviario (perdute in caso di pura alienazione).

3) La politica delle telecomunicazioni

Negli ultimi vent'anni, una delle componenti del distacco infrastrutturale tra Italia e resto d'Europa è stata quella dei servizi di telecomunicazione. Tale settore, infatti, si è collocato in una posizione tra le meno favorevoli dei paesi industrializzati, per diffusione e qualità.

Nei servizi di telefonia ordinaria, l'Italia è inferiore a Francia, Germania e Gran Bretagna non solo per densità telefonica (37 linee ogni 100 abitanti contro le oltre 45 degli altri), per traffico per utente (1.087 chiamate/anno per linea principale, contro le oltre 1.100 degli altri, ma le oltre 3.000 degli Stati Uniti), ma anche per qualità. I tempi di attesa di allaccio vanno dai due ai nove mesi, contro la media di due settimane degli altri Paesi. Anche la qualità della trasmissione dati sulle reti specializzate per dati è inferiore. Per converso, una anomala struttura del sistema tariffario stabilisce per l'utenza affari tariffe medie nazionali tra le più alte della Comunità e così quelle del traffico internazionale e della trasmissione dati. Nei servizi avanzati, infine, ai circa 70.000 abbonati del radiomobile si contrappongono 180.000 utenti francesi e circa 900.000 di utenti inglesi.

Peraltro, negli anni 89-90 gli investimenti nel settore sono dell'ordine di 20.000 miliardi, e nel triennio 91-93 il programma è di circa almeno 30.000 miliardi, con l'obiettivo di conseguire un sostanziale miglioramento nella qualità del servizio (qualità del traffico e riduzione dei tempi di collegamento).

Allo scopo di eliminare in tempi brevi un divario che può penalizzare sia la gestione delle imprese residenti, sia le scelte di localizzazione di nuovi investimenti nella Comunità, è prioritario accelerare lo sviluppo dei servizi offerti in modo da raggiungere in tempi ragionevoli (3-5 anni) livelli di servizio comparabili a quelli dei principali paesi europei.

Un contestuale incremento della produttività dei gestori consentirà di ampliare il tasso di autofinanziamento degli investimenti e quindi di disporre di una maggior leva finanziaria per reperire mezzi di rischio sul mercato, anche aumentando ulteriormente la partecipazione dei privati al capitale delle concessionarie pubbliche. Gli attuali programmi a medio termine dei gestori dovranno perciò essere rafforzati negli obiettivi di sviluppo del servizio e del miglioramento della sua qualità.

L'accelerata crescita tecnologica delle reti (che oggi mostrano livelli di diffusione delle nuove tecniche elettroniche intorno alla metà di quelli francesi, ma sostanzialmente allineati a quelli degli altri principali paesi comunitari) è, peraltro, condizione indispensabile per consentire all'industria manifatturiera

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

nazionale del settore di reggere alla inevitabile apertura alla concorrenza estera comunitaria degli accessi alle forniture pubbliche. L'efficienza dei gestori pubblici dovrà inoltre aumentare in modo particolarmente pronunciato nei servizi avanzati "deregolamentabili" dove l'attuazione del "Libro Verde" della CEE sulle telecomunicazioni renderà possibile la concorrenza di più gestori, pubblici e privati, come già in Gran Bretagna, Germania e Francia.

L'importanza della crescita accelerata dei servizi di telecomunicazione è maggiore nel Mezzogiorno che mostra un divario ancora più rilevante con l'Europa nella dotazione di queste infrastrutture. (Fatto 100 il livello medio di infrastrutturazione telefonica europea, il Mezzogiorno è a quota 68, con minimi intorno a 60 per Campania, Puglia, Basilicata e Calabria, mentre il resto del paese è a 118, con punte di 140 in Liguria e 153 in Val d'Aosta). Per superare questo divario è necessario che le risorse emergenti dai maggiori recuperi di produttività dei gestori vengano prioritariamente destinate ad investimenti nel Mezzogiorno, invertendo le tendenze degli attuali programmi che collocano tali investimenti ai limiti minimi di riserva di legge (circa il 35% nel piano decennale delle telecomunicazioni contro il 40% di norma). Ciò dovrà ottenersi incentivando i concessionari pubblici a più consistenti recuperi di produttività e ad una maggior destinazione di risorse verso i segmenti di territorio e di servizio più arretrati.

La futura politica tariffaria dovrà essere correlata essenzialmente all'incremento di produttività e alle necessità di ammortamento e di autofinanziamento derivanti dall'accelerazione del programma di investimenti, dei concessionari con una rigorosa verifica della allocazione efficiente delle maggiori risorse così ottenute.

La futura manovra tariffaria, infine, dovrà tener conto della necessità di redistribuire il carico dei costi di telecomunicazione in modo più coerente con gli **standard** europei. In particolare, dovrà essere modificata l'incidenza sulle imprese rispetto a quella sulle famiglie (oggi tra le più basse d'Europa) e quella tra il traffico urbano e quello interurbano, che oggi, rispetto al livello europeo, privilegia eccessivamente il primo sul secondo, causando proprio nelle grandi aree urbane i maggiori fenomeni di congestione del traffico telefonico.

4) I sistemi idrici nel Mezzogiorno

La drammaticità del disagio idrico nel Mezzogiorno riguarda sia l'adeguamento e la conservazione delle infrastrutture esistenti, sia il completamento di importanti opere di captazione, adduzione e distribuzione. L'aspetto più grave riguarda tuttavia le carenze gestionali delle infrastrutture esistenti, che presentano un elevatissimo tasso di disservizio (fino al 50%).

Rispetto al Centro-Nord i sistemi idrici del Mezzogiorno presentano caratteristiche eccezionali per portata, dimensioni, lunghezza e, dopo alcuni decenni dalla costruzione, rilevanti problemi di manutenzione straordinaria. Tali problemi sono resi più gravi dalla frantumazione delle competenze, specie per le opere a carattere regionale e comprensoriale, per cui l'approvvigionamento idrico realizzato dalla cessata Cassa per il Mezzogiorno non ha trovato, nel trapasso delle funzioni, uno schema di assetto gestionale ai diversi livelli.

La prima causa del dramma idrico nel Mezzogiorno è data quindi dal problema della manutenzione e rinnovo delle infrastrutture esistenti, il cui degrado rischia di creare una progressiva carenza di offerta di acqua rispetto ad una domanda crescente e perennemente insoddisfatta.

In secondo luogo mancano nel Mezzogiorno innovazioni di tecnologie, di impianti e di materiali, che contribuiscano a mantenere efficienti gli schemi idrici. Ciò vale in particolare per gli schemi interregionali e per l'approvvigionamento a fini potabili, che abbisognano di interventi di salvaguardia e di razionalizzazione ben maggiori di quelli per usi agricoli e industriali.

Infine, nonostante che le risorse idriche potabili siano frequentemente utilizzate per usi promiscui (agricoli, industriali, ecc.), con diffusa evasione tariffaria per le ingentissime quantità di acqua addotta, è rara l'adozione di sistemi e tecnologie che consentano il riuso di acque depurate, per lo sviluppo di attività produttive e agricole.

L'attuale assetto del ciclo delle acque vede l'Italia in condizioni di arretratezza rispetto ai paesi maggiormente sviluppati e industrializzati nel Mezzogiorno, in particolare, il potere di programmazione nel settore idrico è sfilacciato in una pluralità di soggetti spesso attivati da spinte diverse quando non incoerenti o

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

addirittura contrastanti. Debbono pertanto essere assunti come obiettivi di fondo dell'azione da svolgere:

- l'unificazione di tutte le competenze ora affidate ad un intreccio complicato e perciò stesso spesso inefficiente di soggetti molteplici;
- l'assunzione di un sistema organico di tutti gli schemi idrici già esistenti a qualsiasi livello;
- la riforma della disciplina dell'utenza ai fini del contenimento dei consumi idrici.

Un ruolo importante nella progettazione, la realizzazione e la gestione delle adduzioni a carattere regionale ed interregionale e soprattutto la loro conservazione in efficienza nel tempo potrà essere svolta da soggetti imprenditoriali che garantiscano la economicità della gestione.

In proposito esistono alcuni casi di affidamento in concessione della gestione a Società private da parte dei Consorzi Acquedottistici delle reti di adduzioni fino al limite di competenza comunale. Ricalcando in parte queste esperienze si potrà affidare la gestione delle adduzioni, riunite secondo criteri di competenza territoriale e funzionale, a società di diritto privato aventi opportune capacità tecniche e finanziarie. Saranno inoltre stimulate le iniziative di costituzione di Società Miste che assumano la gestione di acquedotti regionali ed interregionali e relative adduzioni, garantendo l'approvvigionamento idrico alla grande utenza (Comuni, Consorzi, Società di gestioni). Tale soluzione potrà favorire il processo di interconnessione tecnico-funzionale dei sistemi stessi con notevoli miglioramenti di efficienza.

Autonoma considerazione andrà riservata alla sola gestione delle reti cittadine, quando questa non si accompagni alla gestione delle adduzioni. In tal caso le Amministrazioni Comunali dovranno procedere al potenziamento delle reti ed alla eliminazione degli sprechi e delle perdite che spesso supera il 50% dell'acqua immessa in rete, coinvolgendo le capacità economico-finanziarie di privati, anche attraverso l'affidamento in concessione del sistema idrico cittadino.

In aggiunta a tali innovazioni organizzative e finanziarie, il Governo si impegna a realizzare un programma organico di difesa ambientale, di captazione delle risorse e di intercomunicazione tra i vari sistemi acquedottistici in aree omogenee sufficientemente ampie, basato sui seguenti interventi:

- 1) Costruzione di nuovi impianti di captazione e potabilizzazione e completamento di programmi di nuove opere di adduzione.

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

- 2) Opere di interconnessione tra sistemi acquedottistici nell'ambito di aree di intervento, al fine di una più razionale utilizzazione delle risorse, nonché opere di sostituzione di almeno 30 mila chilometri di vecchie reti cittadine.
- 3) Opere di manutenzione straordinaria ed ordinaria nella residua rete di distribuzione per l'eliminazione delle perdite, degli sprechi e dei cattivi usi non potabili.
- 4) Innovazioni tecnologiche per l'ottimizzazione dei consumi attraverso l'introduzione di sistemi di telecontrollo, telecomando, automazione, la creazione di laboratori tecnologici, etc.

Gli investimenti necessari, dell'ordine di diverse migliaia di miliardi, dovranno essere ricavati almeno in parte con i rientri della gestione idrica, che dovrà, quindi, essere improntata a criteri di efficienza e di imprenditorialità.

5) La politica delle aree urbane

La spinta sociale degli ultimi decenni, sostenuta da rilevanti flussi migratori e da pressioni per il soddisfacimento dei bisogni primari, ha contribuito a caricare le città, oltre che di residenze, di compiti e funzioni sempre più numerosi. Da tale contesto nasce l'attuale crisi dei grandi centri urbani, che riguarda non solo la struttura fisica ed urbanistica, ma anche i servizi, l'organizzazione amministrativa e la cultura stessa del vivere urbano.

Le dimensioni degli squilibri economici e sociali legati alla crisi urbana sono tali da condizionare fortemente il processo di modernizzazione del Paese. Nelle grandi aree urbane si concentra infatti il 53% dei cittadini, il 60% delle attività di mercato, il 90% del terziario avanzato, il 60% dei grandi scambi merci internazionali. Tali cifre, da sole, evidenziano l'esigenza di un ripensamento della politica urbanistica per pervenire a modelli di crescita razionale ed organica dei grandi sistemi metropolitani.

A questo scopo il Governo è impegnato a promuovere interventi pubblici e a favorire investimenti privati tesi al perseguimento dei seguenti obiettivi:

- a) delocalizzare uffici ed enti dal centro verso la periferia, recuperandone i quartieri e le borgate ad un ruolo urbano;
- b) organizzare in modo più efficiente gli spazi disponibili, immettendo tecnologie avanzate e capacità manageriali, nella loro gestione;
- c) migliorare i trasporti pubblici, decongestionando il traffico urbano, attraverso la realizzazione di metropolitane e l'impianto di mini parcheggi;
- d) recuperare il territorio e il patrimonio edilizio oggetto di degrado attraverso azioni di risanamento e riqualificazione, che contemplino in particolare, il riuso delle aree industriali dismesse;
- e) migliorare la qualità dell'arredo urbano attraverso la formazione di nuovi parchi e il recupero dei parchi e dei giardini storici esistenti.

Il Governo inoltre proporrà al Parlamento una disciplina organica dei criteri e delle modalità per la riutilizzazione dei beni immobili dello Stato tenendo conto delle esigenze di trasformazione e riqualificazione degli stessi, al fine di soddisfare, d'intesa con gli enti locali interessati, le esigenze collettive e di favorire gestioni economiche del patrimonio pubblico.

6) La politica energetica

La Relazione Generale sulla Situazione Economica del Paese per il 1989 ha indicato in 161,9 milioni di tep i consumi energetici nazionali per l'anno trascorso; la stessa Relazione ha evidenziato che la produzione nazionale di fonti di energia dello stesso anno è stata pari a 28,7 milioni di tep, con una dipendenza dall'estero dell'82,3 per cento rispetto a un valore dell'81,4 per cento nel 1987, l'anno base del Piano Energetico Nazionale.

Il sensibile sviluppo economico degli ultimi due anni e l'andamento dei prezzi internazionali del petrolio in termini reali, abbastanza favorevole per l'Italia, hanno quindi determinato una crescita del fabbisogno energetico superiore alla traiettoria ipotizzata dal Piano Energetico Nazionale. Questi scostamenti non significano, peraltro, che siano venute meno le ragioni di fondo che avevano portato alla elaborazione del Piano Energetico Nazionale.

Gli sviluppi congiunturali di questi due anni denotano al contrario, la necessità di una rapida attuazione del Piano relativamente all'intera gamma dei cinque obiettivi fondamentali:

- politica di risparmio e di razionale utilizzo dell'energia;
- protezione dell'ambiente e della salute;
- sviluppo delle risorse nazionali;
- diversificazione delle fonti e delle provenienze geopolitiche;
- competitività del sistema produttivo.

La fattura energetica, che nel 1988 era scesa a 15.855 Mld, è tornata nel 1989 a 20.615 Mld. Le cause di queste variazioni, oltre che dall'incremento dei consumi, dipendono dall'andamento dei prezzi delle fonti energetiche primarie sul mercato mondiale e dal cambio lira/dollaro. Questi ultimi due parametri sono sostanzialmente al di fuori del controllo del governo del Paese e rappresentano un indice della vulnerabilità della nostra economia.

Una parziale stabilizzazione del costo degli approvvigionamenti energetici potrà derivare sia da un'attiva politica di acquisizioni all'estero di riserve di fonti di energia sia da un più stretto coordinamento tra acquisti di prodotti energetici e vendite di prodotti e servizi offerti da operatori residenti.

All'incremento della fattura energetica ha contribuito l'aumento dell'importazione dell'energia elettrica, che almeno per una quota rappresenta oramai un vincolo strutturale e non più una opportunità commerciale. Quest'ultima circostanza è legata al perdurare

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

dell'opposizione locale all'insediamento di nuove centrali elettriche, anche se realizzate nel pieno rispetto della tutela ambientale.

In presenza della difficile situazione sopra descritta, il Governo, in attesa dell'approvazione dei disegni di legge attuativi del PEN, ha varato una articolata serie di provvedimenti amministrativi che hanno consentito di avviare azioni sul risparmio energetico, sulle fonti rinnovabili, sul risanamento ambientale delle installazioni energetiche, sulla ristrutturazione del sistema di distribuzione dei carburanti e sulla prosecuzione del programma di metanizzazione del Mezzogiorno.

L'approssimarsi del traguardo del 1992 rende ancora più pressante la necessità di un rapido sviluppo del sistema energetico italiano secondo le linee del PEN e dei disegni di legge di attuazione che hanno individuato, in maniera adeguata, gli ostacoli da rimuovere. Ciò è necessario anche per assumere un ruolo propositivo nella definizione delle nuove linee di politica energetica che la C.E. ha deciso di elaborare.

Le riqualificazioni degli usi finali di energia ed il loro contenimento rispetto ai problemi ambientali, rappresentano i punti prioritari secondo i quali tali linee dovranno evolvere.

L'incentivazione del risparmio e della riduzione della dipendenza estera e la salvaguardia dei valori ambientali deve essere perseguita soprattutto tramite opportune modifiche nella struttura dei prezzi dei prodotti energetici. Sarà necessario al riguardo procedere su due vie:

- una amministrativa per introdurre nella articolazione delle tariffe i costi soprattutto di carattere ambientale che la nuova normativa impone ai produttori e per aumentare la trasparenza delle stesse tariffe come richiesto dalla Comunità europea;
- la seconda legislativa, con il duplice scopo di elevare l'imposizione fiscale sui prodotti energetici per stimolare gli investimenti per il risparmio di energia e di riequilibrare l'imposizione stessa tra i diversi prodotti. Una quota delle maggiori entrate derivanti dal nuovo assetto fiscale saranno da destinare ad incrementare i fondi di partecipazione pubblica agli interventi di risparmio meno inquinanti nonchè al varo di un programma di risparmio energetico da attuare sul patrimonio edilizio di proprietà della Pubblica Amministrazione.

Per l'energia elettrica, in particolare, i programmi dell'ENEL

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

per i prossimi anni rispondono a due esigenze prioritarie:

- a) far fronte all'incremento dei consumi di energia elettrica, fornendo un servizio adeguato alle richieste di qualità sempre più elevata;
- b) attuare flessibilità tecnologica e diversificazione delle fonti primarie combustili per fronteggiare l'elevata dipendenza del nostro Paese dall'estero.

Per perseguire questi due obiettivi sono state avviate iniziative relative:

- agli impianti di produzione, per incrementare la potenza disponibile di oltre 20.000 MW;
- alle linee di trasmissione, per realizzare oltre 3.000 Km di nuove terne a 380 KV (pari a quasi il 40% delle attuali) e ammodernare e potenziare quelle esistenti;
- alla qualità del servizio, per cui sono in atto numerosi interventi, sia sotto il profilo impiantistico, sia nel rapporto diretto con gli utenti;
- all'adeguamento ambientale, per tutte le unità termoelettriche in costruzione e per un primo gruppo di 41 unità di esercizio.

Per la copertura del rilevante fabbisogno corrispondente a queste iniziative, sarà necessario realizzare un piano di finanziamenti che limiti l'indebitamento a livelli accettabili attraverso una pluralità di misure (autofinanziamento, apporti di capitale, ricorso ai mercati finanziari).

7) La politica della ricerca

I programmi e le attrezzature di ricerca scientifica e tecnologica rappresentano infrastrutture essenziali per la competitività di lungo termine del sistema produttivo italiano.

Negli anni 80 il rapporto tra investimenti in ricerca e sviluppo e prodotto interno lordo ha registrato una crescita costante. Ciononostante, permane un forte divario rispetto agli altri Paesi maggiormente industrializzati (1.4% in Italia rispetto a 2.5 - 2.8% negli altri Paesi). In assenza di un'azione incisiva da parte italiana, il divario è destinato ad accrescersi, dati i tassi di incremento annuo dei nostri partner comunitari e particolarmente di quelli a noi più vicini (Francia 7%, Spagna 16%).

Il secondo luogo, il sistema di ricerca e sviluppo italiano è fortemente squilibrato tra i diversi settori e le diverse discipline, con minori investimenti nelle aree a tecnologia più avanzata e nei settori "basati sulla scienza". Lo squilibrio territoriale è ancora più drammatico, con una pressochè totale assenza di strutture di ricerca nel Mezzogiorno.

In terzo luogo, le imprese italiane mostrano una scarsa propensione ad investire in ricerca e sviluppo e innovazione, in particolare nel settore delle imprese minori che rappresentano una delle componenti più vitali del nostro sistema economico.

Il Governo intende affrontare questi tre divari attraverso una politica di espansione e riequilibrio della ricerca, attuata non soltanto con un aumento dell'impegno finanziario pubblico, ma soprattutto stimolando il settore privato ad assumere un ruolo sempre più trainante nella mobilitazione di risorse umane e finanziarie per l'innovazione.

A questo scopo, il Governo si propone, per il triennio 1991-93, di aumentare gradualmente il rapporto investimento/PIL nel settore della ricerca. Le risorse pubbliche saranno indirizzate in modo rigoroso e programmato nel Mezzogiorno e nei settori strategici, attraverso Piani generali organici di intervento, quali quelli già predisposti per il Mezzogiorno, i materiali innovativi, il mare, l'ambiente.

Poichè il settore dell'alta formazione universitaria si colloca, in questo contesto, in posizione strategica, sarà necessario destinare una parte di queste risorse a soddisfare la domanda di figure

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

professionali e di specialisti che proviene dal mondo della produzione, dei servizi e della cultura.

L'impegno del settore privato nel finanziamento e nella intrapresa delle attività di ricerca sarà sostenuto attraverso i seguenti strumenti principali:

- agevolazioni fiscali e trasferimenti, soprattutto alle imprese minori, come previsto nel disegno di legge governativo sulle piccole e medie imprese;
- contratti di programma tra amministrazione pubblica e imprese;
- partnership tra istituzioni di ricerca pubblica e imprese, come previsto dalla nuova legge sull'autonomia universitaria;
- progetti comunitari di sostegno alla ricerca.

Le azioni specifiche riguarderanno il rifinanziamento di iniziative in atto, il finanziamento di nuove iniziative, i fondi per la ricerca pubblica e le strutture universitarie.

I programmi in atto per i quali è previsto il rifinanziamento sono:

- lo sviluppo delle reti di servizi per il riequilibrio del sistema infrastrutturale per la ricerca, previsti dalla legge n°. 67/88;
- il Programma nazionale di ricerche in Antartide, avviato con i finanziamenti previsti dalla legge n°. 284/85;
- l'area per la ricerca di Trieste con l'attivazione del laboratorio di sincrotrone;
- la cooperazione internazionale, compresi gli accordi governativi per lo scambio di studenti e docenti;
- la ricerca industriale attraverso il Fondo speciale per la Ricerca Applicata;
- Eureka, potenziando il ruolo dell'Italia nello sviluppo dei programmi in corso e nella promozione di nuove iniziative.

Il finanziamento di nuove iniziative riguarderà:

- il programma Jessi in sede Eureka, per ricerche nel settore della microelettronica;
- il Programma sulla struttura della materia, con investimenti sia nello studio di grandi apparecchiature sia in relazione a materiali e tecnologie fortemente innovativi;
- i Parchi scientifici, per favorire l'aggregazione di competenze scientifiche e tecnologiche, favorire il trasferimento

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

tecnologico alle imprese minori, sviluppare le sinergie tra soggetti pubblici e privati, Università, Enti pubblici di ricerca e imprese, con priorità nel Mezzogiorno.

Per quanto riguarda i fondi pubblici della ricerca è previsto il potenziamento dei Progetti finalizzati del C.N.R. come strumenti operativi di intervento dei Piani Generali di settore.

Nelle strutture universitarie, si perseguirà in via prioritaria l'adeguamento delle strutture edilizie in particolare negli atenei metropolitani.

8) L'adeguamento del sistema formativo

Rispetto ai sistemi formativi dei principali paesi industrializzati, il sistema italiano presenta ritardi e punti di debolezza, tanto più gravi in quanto la crescita della "competizione immateriale" pone al centro delle strategie di sviluppo l'importanza delle risorse umane.

Un obiettivo primario della politica economica a medio termine dovrà perciò essere l'adeguamento dell'intero sistema formativo, ai suoi diversi livelli, ai mutamenti che hanno interessato il sistema sociale e produttivo.

Per realizzare tale obiettivo, il Governo è impegnato ad agire sul versante della qualità e dei contenuti della formazione per raggiungere i seguenti risultati:

- a) elevare il livello di cultura tecnico-scientifica della formazione di base;
- b) accentuare la dimensione scientifica delle metodologie di insegnamento-apprendimento, in modo da privilegiare il rigore dei contenuti rispetto alla dimensione formale attraverso un adeguato sistema di valutazione. A questo fine risulta improcrastinabile la riforma della scuola secondaria collegata ad iniziative di sperimentazione e di aggiornamento del corpo docente, nonché l'elevazione dell'obbligo scolastico a sedici anni;
- c) favorire una migliore e più diffusa conoscenza delle lingue straniere sia attraverso l'introduzione dell'insegnamento di lingue straniere in tutti gli indirizzi di studio; sia attraverso uno sforzo di aggiornamento sistematico e controllato degli insegnanti della disciplina;
- d) togliere dall'attuale sua marginalità, sovente anche qualitativa, il sistema di formazione professionale, nel quale coesistono iniziative disparate senza adeguati meccanismi di regolazione. A questo scopo, per uscire dall'attuale situazione di confusione e di incertezza, è necessario rafforzare la dimensione della formazione professionale di base in modo che, come richiede la Comunità Europea, nessun giovane si immetta nel mercato del lavoro privo di una adeguata formazione professionale.
- e) introdurre - anche in conformità a indicazioni comunitarie - corsi di istruzione post diploma;

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

f) imprimere un forte impulso al sistema di formazione universitaria e post-universitaria che al momento presenta carenze qualitative e quantitative, soprattutto per quanto riguarda alcune figure professionali specializzate, fortemente richieste sul mercato. La formazione di tali figure potrà essere il frutto di itinerari formativi che portino al conseguimento sia dei cosiddetti diplomi intermedi, sia di diplomi di specializzazioni post-lauream in linea con quelli forniti dagli altri Paesi europei. Un sistema di validazione e di certificazione di tali esperienze, che potranno includere accordi tra Università e aziende, consentirà la più ampia circolazione europea ai diplomati di tali corsi.