

**Studi economici
dell'OCSE**

Italia

ECONOMIA



OCSE 

Agosto 2003

© OECD, 2003.

© Software: 1987-1996, Acrobat is a trademark of ADOBE.

All rights reserved. OECD grants you the right to use one copy of this Program for your personal use only. Unauthorised reproduction, lending, hiring, transmission or distribution of any data or software is prohibited. You must treat the Program and associated materials and any elements thereof like any other copyrighted material.

All requests should be made to:

Head of Publications Service,
OECD Publications Service,
2, rue André-Pascal,
75775 Paris Cedex 16, France.

**STUDI
ECONOMICI
DELL'OCSE
2002-2003**

Italia



ORGANIZZAZIONE PER LA COOPERAZIONE E LO SVILUPPO ECONOMICO

ORGANIZZAZIONE PER LA COOPERAZIONE E LO SVILUPPO ECONOMICO

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

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

I Membri originari dell'OCSE sono: Austria, Belgio, Canada, Danimarca, Francia, Germania, Grecia, Irlanda, Islanda, Italia, Lussemburgo, Norvegia, Paesi Bassi, Portogallo, Regno Unito, Spagna, Stati Uniti, Svezia, Svizzera, Turchia. I seguenti paesi sono successivamente diventati Membri per adesione alle date qui appresso indicate : Giappone (28 aprile 1964), Finlandia (28 gennaio 1969), Australia (7 giugno 1971), Nuova Zelanda (29 maggio 1973), Messico (18 maggio 1994), Repubblica Ceca (21 dicembre 1995), Ungheria (7 maggio 1996), Polonia (22 novembre 1996), Corea (12 dicembre 1996) e la Repubblica Slovacca (14 dicembre 2000). La Commissione delle Comunità Europee partecipa ai lavori dell'OCSE (art. 13 della Convenzione dell'OCSE).

Ugualmente pubblicato in inglese
OECD Economic Surveys – Italy

e in francese
Études économiques de l'OCDE – Italie

© OCSE 2003

Le richieste per la riproduzione parziale ad uso non commerciale o destinate a una formazione devono essere inviate al Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, France, tel : (33-1) 44 07 47 70, telefax (33-1) 46 34 67 19, per tutti i paesi tranne gli Stati Uniti. Per gli Stati Uniti la richiesta deve essere inoltrata al Copyright Clearance Center, Customer Service (508)750-8400, 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923 USA, o CCC Internet: www.copyright.com. Tutte le altre richieste per la riproduzione o la traduzione totale o parziale della presente pubblicazione devono essere inviate alle Éditions de l'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France.

Sommario

Conclusione e raccomandazioni	9
I. La situazione economica	27
Introduzione	27
Tendenze macroeconomiche e prospettive	28
Le sfide a medio termine delle politiche economiche	35
Interazioni macro-strutturali e tensioni	39
II. La politica fiscale	55
Andamenti generali	55
Recenti sviluppi di bilancio	57
Recenti sviluppi del debito pubblico	64
III. Competitività dei mercati dei prodotti e performance economica in Italia	67
Sintesi	67
Concorrenza nei mercati dei prodotti e <i>performance</i> macroeconomica	68
Legislazione antitrust e sua applicazione	81
Politiche regolamentari	87
Conclusione e raccomandazioni	112
IV. Riforme strutturali per accelerare la crescita e alleggerire il carico fiscale	117
Introduzione	117
Aumento del tasso d'occupazione	117
Riforme per aumentare la produttività del lavoro attraverso il capitale umano.	132
Riforme per accrescere la produttività migliorando l'allocazione del capitale	135
Riforme per migliorare la qualità della finanza pubblica	152
Alcuni aspetti dello sviluppo sostenibile	175
Note	193
Acronimi	210
<i>Allegati</i>	
I. Indici Balassa	212
II. La riforma delle fondazioni bancarie	214
III. Efficienza della pubblica amministrazione	220
IV. Chronologia dei principali eventi economici	229
V. Bibliografia	232



Riquadri

1. Punti di forza e di debolezza della competitività italiana	43
2. Il programma del Governo per combattere l'economia sommersa	50
3. Cartolarizzazioni e vendite di immobili pubblici	60
4. Raccomandazioni tese a promuovere la concorrenza nel mercato dei prodotti	114
5. Il nuovo diritto societario	143
6. Il passaggio al nuovo accordo di Basilea 2	148
7. I diritti dei creditori nella legge fallimentare	151
8. Integrazione delle politiche per i vari problemi dello sviluppo sostenibile	176
9. Progressi e raccomandazioni sulle riforme strutturali	188

Annexes

A3.1. Provvedimenti recenti relativi al decentramento governativo	222
---	-----

Tavole

1. Domanda e produzione	29
2. Indicatori aziendali	30
3. Differenze regionali nei risultati economici	45
4. Distribuzione del reddito in Italia, negli altri paesi UE e negli USA	51
5. Conto economico delle Amministrazioni pubbliche	58
6. Il piano fiscale di medio periodo	61
7. Effetti stimati della Legge di Bilancio 2003 sul bilancio delle Amministrazioni pubbliche	63
8. Confronto del debito pubblico lordo dei Paesi UE	64
9. Produzione, occupazione e produttività	69
10. Penetrazione delle importazioni per comparto manifatturiero	72
11. Tassi di esportazione per comparto manifatturiero	73
12. Indici di concentrazione settoriale Herfindahl-Hirschman	74
13. Totale R&S dei settori produttivi disaggregato per classe dimensionale delle imprese, 1999	79
14. Risorse delle autorità di concorrenza, 2001	83
15. Principali caratteristiche strutturali del settore del commercio al dettaglio, 2000	91
16. Ingressi nella distribuzione al dettaglio, 2001	93
17. Indici di regolamentazione nei servizi professionali	96
18. Competenze e risorse delle autorità di regolamentazione del settore delle telecomunicazioni, 2002	99
19. Prezzi dei servizi di accesso disaggregato alla rete locale, 2002	103
20. Competenze e risorse delle autorità di regolamentazione del settore energetico	105
21. Prezzi al dettaglio dell'energia elettrica e del gas	107
22. Indicatori del mercato dell'elettricità e attuazione della direttiva UE sull'elettricità, 2002	109
23. Indicatori del mercato del gas e attuazione della direttiva UE sul gas, 2002	111
24. Indicatori del mercato del lavoro, 2001	119
25. <i>Stocks</i> di attività finanziarie	137
26. Concentrazione della proprietà azionaria	137
27. Strumenti di risparmio delle famiglie	138
28. Costo del credito	141
29. Costi delle procedure per il recupero crediti	151
30. Nuove fasce di reddito per l'IRPEF	153
31. Tassi di contribuzione pensionistici effettivi e di equilibrio, 2001	160
32. Indicatori di performance: reddito per pensioni sostenibili	164

33. Emissioni di gas serra e indicatori settoriali	177
34. Indicatori di base: modifiche climatiche	179
35. Indicatori di <i>performance</i> : inquinamento delle acque	184

Annexes

A2.1. Distribuzione geografica delle fondazioni bancarie	215
A3.1. Illustrazione funzionale del consumo intermedio	226

Figure

1. Produttività del lavoro e costo unitario del lavoro	30
2. Indicatori finanziari delle famiglie	31
3. Differenziale di inflazione	32
4. Condizioni monetarie	33
5. Orientamento della politica fiscale	35
6. Crescita del PIL reale pro capite e sue componenti	36
7. PIL <i>pro capite</i> dei paesi industriali	37
8. Indicatori di competitività	40
9. Andamento delle esportazioni	41
10. Valore aggiunto e quote di occupazione nel settore manifatturiero	42
11. IDE verso l'Italia e competitività del mercato dei prodotti	45
12. Quota dei lavoratori irregolari	49
13. Indicatori fiscali	56
14. Durata e costi medi del debito	65
15. Scomposizione delle scadenze del debito interno del settore pubblico	66
16. Margini lordi di profitto medi per struttura di mercato, 1981 fino al ultimo anno disponibile	71
17. Spesa interna lorda per R&S,	75
18. Contributo della regolamentazione dei mercati dei prodotti alle differenze di intensità di R&S fra paesi	76
19. Flussi di investimenti diretti esteri	77
20. Quote della produzione manifatturiera per intensità di tecnologia	78
21. Distribuzione delle imprese per classe dimensionale	78
22. Riforme recenti in Italia, 1998-2000	88
23. Concentrazione del mercato delle prime cinque catene di distribuzione al dettaglio di generi alimentari e beni di largo consumo nella UE	90
24. Margini lordi di profitto nel commercio all'ingrosso e al dettaglio in un gruppo di paesi OCSE	92
25. Tariffa telefonica mensile media	100
26. Pacchetto per accesso Internet	101
27. Tariffe di interconnessione per chiamate verso terminazioni della rete fissa	102
28. Stime delle quote di mercato detenute dagli operatori dominanti, 2001	104
29. Prezzi dell'elettricità e del gas, 1995-2002	108
30. Crescita dell'occupazione e del PIL, 1996-2002	118
31. Tassi di disoccupazione in alcune regioni, 1996-2002	120
32. Dispersione delle retribuzioni nei paesi OCSE, metà-fine anni '90	121
33. Cuneo fiscale sulle retribuzioni	122
34. Quota di persone in situazione di povertà relativa	127
35. Diseguaglianze nel reddito nei paesi OCSE	127
36. Stima dei livelli delle indennità di disoccupazione lorde e nette	130
37. Struttura delle retribuzioni e disoccupazione per titolo di studio	133
38. Retribuzioni degli insegnanti di scuola media superiore	136

39. Credit bancari	140
40. Spesa sociale	159
41. Spesa pensionistica e sanitaria per gli anziani	166
42. Incentivi al pensionamento anticipato	168
43. Aliquote fiscali implicite nel sistema pensionistico italiano	169
44. Spesa sanitaria pro capite e reddito pro capite, 2000	173
45. Distribuzione della spesa sanitaria	174
46. Qualità dell'acqua	186
<i>Annexes</i>	
A1.1. Indici Balassa per l'Italia	212
A2.1. Principali eventi legislativi della riforma delle fondazioni e delle partecipazioni bancarie maggioritarie	216

STATISTICHE DI BASE DELL'ITALIA

IL TERRITORIO

Area (migliaia di km ²)	301,3	Popolazione nelle maggiori città (1.1.2000) (migliaia di abitanti)	
Area Coltivabile (migliaia di km ²) 1995	165,2	Roma	2 644
		Milano	1 301
		Napoli	1 003
		Torino	904

LA POPOLAZIONE

Popolazione 31.12.99, migliaia	-57 844	Forze di lavoro, 2000, migliaia	23 776
Numero di abitanti per km ²	-192	Occupazione 2000, migliaia	21 612
Aumento netto medio naturale 1999, migliaia	-17	Agricoltura	1 096
Aumento naturale netto per mille abitanti 1999	-0,2	Industria	6 932
		Servizi	13 584

LA PRODUZIONE

Prodotto interno lordo, 2000 miliardi di euro	1 258,3	Origine del prodotto interno lordo nel 2000 a prezzi di mercato, in percentuale del totale :	
PPIL pro capite (2000, \$ USA)	18 799	Agricoltura	2,6
Investimenti fissi lordi in percentuale del PIL	19,7	Industria	26,2
		Edilizia	4,8
		Altri	66,5

IL SETTORE PUBBLICO

Spesa corrente nel 2000 (in % del PIL)	43,6	Debito pubblico lordo nel 2000 (in % del PIL)	110,3
Entrate correnti nel 2000 (in % del PIL)	44,1	Investimenti pubblici nel 2000 (in % degli investimenti totali)	12,2

IL COMMERCIO ESTERO

Esportazioni di beni e servizi in percentuale del PIL, 2002	47,7	Importazioni di beni e servizi in percentuale del PIL, 2002)	25,8
Principali categorie esportate, in percentuale del totale 2000		Principali categorie di importazioni, in percentuale Del totale, 2000	
Manufatti	36,3	Derrate alimentari	6,6
Tessili e materie tessili	16,0	Manufatti	24,2
Prodotti chimici	9,3	Metalli e rottami	10,2
Mezzi di trasporto	11,6	Prodotti chimici	12,9
Petrolio e combustibil	2,2		

IL TASSO DI CAMBIO

Unità monetaria : Euro		Euro per \$ USA	
		Media dei valori giornalieri	
		Anno 2002	1,0611
		Maggio 2003	0,8643

Il presente Rapporto è pubblicato sotto la responsabilità del Comitato di esame delle situazioni economiche dell'OCSE, incaricato dell'esame della situazione economica dei Paesi Membri.

•

La situazione economica e le politiche seguite dall'Italia sono state passate in rassegna dal Comitato il 26 maggio 2003. Dopo revisione alla luce delle discussioni, lo studio è stato approvato dall'insieme del Comitato, il 24 giugno 2003.

•

Il progetto di rapporto del Segretariato è stato elaborato per il Comitato da Alexandra Bibbee, Flavio Padrini, Ali Culha, Maria Maher e Boris Cournede sotto la direzione di Nicholas Vanston.

•

La precedente edizione del Rapporto risale al febbraio 2002.

Conclusione e raccomandazioni

Scarsa resilienza dell'economia

L'economia italiana non ha risposto con elasticità al rallentamento globale iniziato nel 2001. L'ambizioso programma di riforme strutturali compiuto nell'ultimo decennio ha permesso all'Italia di entrare nell'UME e di migliorare i fondamentali macroeconomici, ma non è stato sufficiente per evitare al Paese una deludente performance nel 2002, quando la decelerazione della crescita è stata fra le più marcate dell'area OCSE. Misure discrezionali di sostegno fiscale e bassi tassi d'interesse reali hanno temporaneamente dato una nuova spinta alla fiducia di consumatori e imprese nel secondo semestre dello scorso anno. Tuttavia, alla luce della dinamica del PIL nel 2003, sostanzialmente in linea con la media dell'area Euro, non sembra probabile che l'attività economica possa tornare su un sentiero di crescita sostenuta in anticipo rispetto ai partner commerciali. Una nota positiva nell'attuale fase di rallentamento è costituita dalla solida dinamica dell'occupazione, un risultato che rispecchia chiaramente l'accresciuta flessibilità del mercato del lavoro in seguito alle riforme degli anni novanta. Un aspetto preoccupante, tuttavia, è l'aumento, più rapido rispetto alla media dell'area dell'euro sia del tasso d'inflazione sia del costo unitario del lavoro, mentre gli esportatori italiani sembrano aver perduto in competitività, e sicuramente, stanno assistendo ad una riduzione delle loro quote di mercato. Inoltre, occorre mantenere la convergenza registrata negli ultimi anni tra il Nord e il Sud. Ciò induce a ritenere che, per poter beneficiare appieno dei vantaggi delle riforme, occorre una completa attuazione di quelle già avviate e il vigoroso perseguimento di altre misure correttive.

Le sfide di politica economica

Guardando al futuro, le sfide più importanti che attendono l'Italia riguardano l'innalzamento del tasso potenziale

di crescita e il conseguimento di una maggiore flessibilità in risposta agli shock futuri, il recupero di competitività attraverso la chiusura del divario d'inflazione con l'area dell'euro e la salvaguardia della sostenibilità della finanza pubblica la quale, nel contempo, deve continuare a fornire un adeguato sostegno fiscale al processo di crescita. Maggiore concorrenza, snellimento della burocrazia e più efficienza della spesa pubblica sono gli elementi cruciali di un tale mix di politiche. Oltre a questo, una riduzione dell'imposizione fiscale, conseguita tramite una riduzione delle spese strutturali può risultare importante. In realtà, l'attuale governo è salito al potere con il mandato – avallato da un sufficiente sostegno parlamentare – di mettere in atto un importante programma di riforme economiche, orientate alla crescita, alcune delle quali già attuate. Molte di queste riforme implicano costi di natura fiscale, quantomeno nel breve periodo. Tuttavia, a partire dalla fine del 2001, la crescita economica inaspettatamente debole ha messo sotto pressione i conti pubblici. Pertanto, al momento, la sfida più importante che il governo si trova a dover affrontare è quella di continuare a finanziare il suo programma di necessarie riforme nei campi dell'imposizione fiscale, dell'istruzione e delle politiche sociali, rispettando gli obblighi imposti dal Trattato della Comunità Europea e dal Patto di Stabilità e Crescita. E' probabile che le riforme stesse possano generare una crescita più rapida e, di conseguenza, maggiori entrate fiscali. Tuttavia l'esperienza di altri paesi insegna che tali risultati non sono raggiungibili nel breve termine. Nel contempo, la ripresa in Europa potrebbe accelerare il percorso di riduzione del deficit anche se il consolidamento fiscale potrebbe essere in parte ostacolato dalla probabile crescita dei tassi d'interessi e da un conseguente accrescimento degli oneri del servizio del debito. Pertanto, la strategia ottimale da perseguire potrebbe essere quella di attuare tagli immediati e permanenti alla spesa primaria in quelle aree che non contribuiscono a produrre guadagni diretti di competitività e di sviluppo, utilizzando il conseguente margine fiscale di manovra per finanziare riforme in altri settori, inclusa la prospettata riforma fiscale e la riduzione delle imposte. In tale contesto, è incoraggiante che le Autorità italiane si siano astenute dal fissare un calendario al loro specifico piano di riforma fiscale. Negli ultimi anni, sono state adottate misure *una tantum* per ridurre il disavanzo prevalentemente dovuto a una crescita economica più debole.

Tra queste misure i condoni fiscali potrebbero avere effetti strutturali allargando, in via permanente, la base imponibile. In via generale, il governo dovrebbe resistere alla tentazione di finanziare tagli permanenti d'imposta e/o aumenti permanenti di spesa attraverso misure *una tantum* adottate nel quadro dell'annuale legge finanziaria. Nel medio periodo, l'adozione di un piano strategico pluriennale sul modello di quelli già varati in alcuni altri Paesi dell'OCSE potrebbe rafforzare ulteriormente la messa a punto di politiche fiscali, in accordo con il Programma di stabilità, . Allo scopo di ridurre più rapidamente il debito pubblico, l'Italia dovrebbe conseguire consistenti avanzi primari negli anni a venire.

Per ridurre il debito si rendono necessari tagli alla spesa primaria e dismissioni del patrimonio pubblico

Sebbene il debito pubblico italiano abbia registrato un calo consistente durante l'ultimo decennio, esso si attesta sempre su un valore superiore al 100 per cento del PIL. La struttura media delle scadenze è più elevata rispetto al passato, riducendo in parte la sensibilità dell'onere del servizio del debito rispetto a variazioni dei tassi d'interesse. La presenza di una elevata quantità di attività pubbliche, principalmente beni immobili a basso rendimento, rende più soddisfacente la posizione netta del settore pubblico. Un loro inventario completo è in fase di realizzazione. Considerato che non vi sono motivi per mantenere queste attività nella sfera pubblica e che il settore privato potrebbe farne un uso più efficiente, un programma di lungo periodo per una loro graduale e ordinata dismissione dovrebbe essere preparato. Anche se tali dismissioni di beni immobili avranno l'effetto di ridurre il livello del disavanzo e dell'indebitamento, è necessario che non siano invece usate in luogo di vere e proprie riforme strutturali della spesa pubblica. Nel più lungo periodo le pressioni fiscali conseguenti all'invecchiamento della popolazione sono destinate ad acuirsi ed è perciò doppiamente importante che la spesa primaria sia ridimensionata laddove possibile e che lo stock del debito si riduca.

Le nuove previsioni di bilancio per il 2003 puntano su un disavanzo pari al 2,3 del PIL

Alla fine del 2002, è stata introdotta una nuova normativa per controllare e limitare rigorosamente la spesa pubblica. che si è già dimostrata efficace. La legge finanziaria del 2003 aveva come obiettivo un disavanzo pubblico all'1,5 per cento del PIL. Essa includeva misure dal lato delle entrate, per la maggior parte misure di condono fiscale, per un ammontare prossimo

allo 0,7 per cento del prodotto. Tuttavia, alla luce della perdurante situazione di debolezza dell'economia, le previsioni di disavanzo pubblico per il 2003 sono state recentemente riviste al 2,3 per cento del PIL. Secondo l'aggiornamento del Programma di stabilità del 2002, l'obiettivo di indebitamento per il 2004 dovrebbe attestarsi allo 0,6 per cento del PIL, a seguito di una crescita del 2,9 per cento di quest'ultimo.

**Ma anche
gli obiettivi fiscali
a medio termine
saranno
impegnativi**

Al di là del breve periodo, l'obiettivo fiscale a medio termine è una progressiva riduzione del deficit delle amministrazioni pubbliche e il conseguimento di un leggero avanzo entro il 2006. Le proiezioni di medio termine prevedono, per ciascun anno fino al 2006, avanzi primari pari in media al 4-5 per cento del PIL. Ciò nonostante, le proiezioni dell'OCSE prevedono che l'avanzo primario (al netto di aggiustamenti ciclici e provvedimenti *una tantum*) dovrebbe attestarsi al 3 per cento del PIL nel 2003 e dovrebbe scendere al di sotto del 2 per cento nel 2004. Pertanto, secondo queste proiezioni, misure aggiuntive potrebbero rendersi necessarie.

**È in corso
la riduzione
del carico fiscale**

Le riforme fiscali introdotte nella legge finanziaria per il 2003 mirano a ridurre il carico fiscale complessivo e a snellire il sistema tributario. Questa prima fase di un più ambizioso programma di riduzione delle imposte è essenzialmente incentrata sulle famiglie a basso reddito e dovrebbe facilitare una maggiore partecipazione alla forza lavoro dei lavoratori marginali. La principale caratteristica della nuova legge-delega, ancora da attuare, è l'adozione di un sistema formato da due sole aliquote fiscali sui redditi delle persone fisiche, con deduzioni per gli scaglioni più bassi. La riforma tributaria sostituisce, inoltre, la *dual income tax* con una singola aliquota societaria, che resta comunque 20 punti percentuali al di sopra di quella sui redditi finanziari, favorendo così il finanziamento tramite l'emissione di titoli di debito rispetto a quello con capitale di rischio. È auspicabile un restringimento di tale divario che potrebbe essere ottenuto allargando la base impositiva delle imprese e riducendone al tempo stesso l'aliquota. La riforma fiscale prevede il graduale abbandono dell'IRAP, l'imposta regionale sulle attività produttive. Sarebbe tuttavia avventato eliminare questa entrata senza aver prima ricercato fonti alternative di entrate per le Regioni.

**... e sono stati
varati
provvedimenti
di condono**

La riforma tributaria è inoltre volta a ridurre la dimensione dell'economia sommersa mediante l'introduzione di concordati e condoni nella legge finanziaria per il 2003. Tali misure differiscono dalla tradizionale amnistia fiscale in quanto non prevedono il pagamento di ammende per le imposte evase in anni precedenti: esse richiedono semplicemente il pagamento di una somma forfetaria da parte dei contribuenti interessati. Un altro obiettivo delle amnistie fiscali è quello di cancellare un ingente arretrato di cause pendenti, consentendo accertamento e raccolta tributaria migliori nel futuro, e una migliore capacità di lottare contro l'evasione fiscale. Un siffatto approccio potrebbe condurre a un accrescimento del gettito fiscale, ma, qualora esso venisse adottato su base regolare, potrebbe determinare a problemi di *moral hazard*.

**Migliorata
la concorrenza
sui mercati
dei prodotti**

Grazie alla liberalizzazione delle industrie di rete e dei servizi locali, alla riforma della Pubblica Amministrazione, all'efficace applicazione delle leggi in tema di concorrenza e al vasto processo di privatizzazioni, negli anni novanta la concorrenza sui mercati dei prodotti si è intensificata. Tuttavia, sussistono ancora notevoli margini di miglioramento. L'innalzamento del tasso di crescita potenziale potrà essere accelerato solo tramite la rimozione degli ostacoli che continuano a frapporsi alla libera concorrenza. Il retaggio dell'intervento pubblico e l'eredità di pratiche restrittive hanno ostacolato lo sviluppo della concorrenza in alcuni settori. I governi locali dovrebbero seguire procedure che rafforzano la concorrenza nei loro rapporti con il settore privato. In generale, le rendite erose dalla più marcata concorrenza sono concentrate tra le imprese già operanti e ormai consolidate, mentre i benefici sono distribuiti tra un numero di soggetti più ampio, e sono, perciò, meno visibili. Questo stato di cose indebolisce il supporto per altre riforme.

**Occorre
un ulteriore
allentamento
degli oneri
regolamentari**

L'introduzione dello sportello unico al fine di ridurre gli oneri amministrativi per la creazione di nuove società ha ridotto i tempi di attesa. Tuttavia, le procedure amministrative e burocratiche che ancora gravano sulla gestione delle aziende costituiscono tuttora un gravoso problema per le imprese e potrebbero ostacolarne la crescita. Nei pubblici servizi, l'adozione di meccanismi concorrenziali in materia

di appalti statali è stata meno estesa di quanto facessero ritenere i precedenti impegni delle autorità presentati nella *Rassegna delle riforme regolamentari in Italia* del 2001. Offerte d'appalto esterno, esternalizzazioni e aste hanno finora rappresentato un'esperienza limitata.

***Restano alte
le barriere
all'entrata nei
settori dei servizi***

Nei settori dei servizi professionali e della distribuzione al dettaglio le barriere all'entrata continuano a essere considerevoli, nonostante le modifiche regolamentari degli ultimi anni. Riforme recenti prevedono ancora il coinvolgimento delle associazioni di categoria nel processo di determinazione delle tariffe; il loro ruolo andrebbe ridimensionato per ridurre la probabilità di una loro influenza sulla regolamentazione di settore. Il decentramento comporta il rischio che piani regolatori approvati a livello locale impediscano l'apertura di grandi centri commerciali per la vendita al dettaglio, ostacolando quindi la concorrenza. Un miglior coordinamento negli obiettivi delle politiche della concorrenza tra i vari livelli di governo e un ripensamento delle strategie di devoluzione concernenti la concorrenza dei mercati locali sembrano perciò necessari.

***La
regolamentazione
delle industrie
di rete comincia
a dare i suoi frutti,
ma occorre
sviluppare
ulteriormente
la competitività***

Le riforme regolamentari delle industrie di rete sono state efficaci e, nonostante il mantenimento di talune posizioni dominanti da parte di imprese già operanti, sta emergendo un regime di libera concorrenza. La liberalizzazione delle telecomunicazioni, in particolare, è pienamente riuscita. I prezzi dell'energia elettrica sono relativamente elevati, ma ciò è dovuto essenzialmente all'alto livello dei costi di produzione. Le privatizzazioni delle industrie di rete dovrebbero essere accelerate. Il governo continua a detenere partecipazioni nei settori dell'energia elettrica e del gas, oltre alla *golden share* in quello delle telecomunicazioni. Più di recente sono stati limitati i poteri delle autorità settoriali di regolamentazione. Il potere di rilasciare licenze nel settore delle telecomunicazioni è stato per il momento ricondotto in capo al Ministero. Il governo ha rimandato l'introduzione della "borsa elettrica" a causa dell'insufficiente concorrenza nel settore della produzione elettrica, intervenendo anche nella recente fissazione delle tariffe decisa dall'autorità settoriale. Il governo dispone ora

dell'autorità preponderante nell'approvazione delle tariffe, che in futuro potrebbero essere stabilite solo attraverso un processo: la consultazione del Parlamento. Queste misure rischiano di vanificare i progressi raggiunti in materia di concorrenza e dovrebbero essere revocate. Occorre, in particolare, riaffermare l'indipendenza dell'autorità di regolamentazione, specialmente adesso che il governo sta elaborando un piano di riassetto delle *authority* di settore.

La struttura industriale potrebbe ora essere d'intralcio alla competitività

La competitività internazionale dell'industria italiana è influenzata anche dalla sua stessa struttura e dal metodo di gestione societario. Il settore produttivo è contraddistinto da numerose imprese di piccolissime dimensioni e da un ristretto numero di grandi aziende, il che, di per sé, evidenzia l'esistenza di disincentivi alla crescita delle piccole imprese. Sebbene queste ultime abbiano tradizionalmente rappresentato una fonte di dinamismo, la carenza delle loro risorse ostacola la capacità ad investire in capitale umano. Al tempo stesso, gli investimenti diretti esteri – un'importante fonte potenziale di competenze tecnologiche (e concorrenza) – non sono attratti dall'Italia per le stesse ragioni che ostacolano la crescita delle imprese nazionali: burocrazia, divario infrastrutturale al Sud e contestuali “strozzature” al Nord, rigidità che continuano ad affliggere i mercati del lavoro e dei prodotti. Tutti problemi che le autorità stanno tentando di risolvere.

Finanza d'impresa e governance devono progredire

Il sistema italiano in materia di finanza d'impresa e di *governance* si caratterizza da uno scarso controllo da parte del mercato da uno scarso sviluppo di finanza di rischio a lungo termine. La partecipazione al mercato azionario è limitata a un esiguo numero di grandi imprese, dove il controllo degli *insider* (per lo più circoscritto all'ambito familiare) è consolidato per mezzo di schemi di azionariato piramidale. Il sistema bancario, pur provvedendo al grosso del finanziamento del settore societario, svolge un ruolo limitato di monitoraggio. Nell'insieme, l'atteggiamento delle banche è di non interferenza. Sebbene si assista ad una tendenziale riduzione, il finanziamento tramite strumenti a breve termine assume valori più elevati che negli altri Paesi della UE, mentre i prestiti a lungo termine sono abitualmente basati sulla disponibilità di garanzie collaterali. Come in molti

paesi, le piccole imprese incontrano difficoltà nel finanziare la propria crescita. Esse potrebbero essere riluttanti ad espandersi in ogni caso, a causa dei maggiori oneri regolamentari e fiscali sopportati dalle imprese più grandi. Oltre a questo, un problema di cruciale importanza è costituito dall'antiquata legge fallimentare, secondo cui i debitori insolventi sono passibili di sanzioni penali, i creditori non possono iniziare azioni esecutive in caso di fallimento e sono inoltre esposti a responsabilità giuridiche ove intentino azioni preventive, e l'obiettivo di aumentare il valore dell'azienda è tenuto in scarsa considerazione. La lunghezza e l'onerosità dei processi acuiscono pesantemente questi rischi.

Convergenza dei mercati finanziari verso prassi ottimali

Per far fronte a queste carenze, nel corso degli anni novanta l'Italia ha messo in atto, insieme a quelle dell'economia reale, una serie di riforme del sistema finanziario, che hanno contribuito ad allineare il suo settore bancario agli standard europei e a riordinare il sistema di *governance* delle società quotate. L'azione di riforma sta ancora proseguendo su queste direttive. Una nuova legge sulle società fornisce alle imprese quotate e non quotate più ampi margini di autonomia nell'organizzazione, nel finanziamento e nella gestione. Lo sviluppo di un sistema previdenziale finanziato privatamente potrebbe stimolare la crescita del mercato dei capitali e creare una nuova generazione di investitori istituzionali per il monitoraggio delle imprese. Le banche si stanno adeguando a più rigorosi criteri di gestione del rischio nell'ambito del Nuovo Accordo di Basilea sul capitale ("Basilea 2"), che dovrebbe incentivarle ulteriormente nella loro azione di monitoraggio delle imprese.

Ma le riforme devono essere maggiormente orientate alla concorrenza e alla trasparenza

Tuttavia, affinché le riforme siano pienamente efficaci è opportuna l'adozione di alcune ulteriori misure. *Primo*, occorre un rafforzamento dei diritti degli azionisti di minoranza, alla luce dell'eccessivo livello di controllo esercitato dalle *holding* all'apice dei gruppi piramidali. Dovrebbero inoltre essere ridotti gli onerosi costi connessi con la convocazione delle assemblee degli azionisti. *Secondo*, non è stata ancora risolta completamente la questione dei conflitti d'interesse. A causa del fatto che i fondi comuni sono per lo più di proprietà delle banche, le quali forniscono anche

lucrativi servizi alle società, gli incentivi degli investitori istituzionali a monitorare le imprese nell'interesse dei piccoli azionisti appaiono deboli. La gestione dei nuovi fondi pensione dovrebbe essere svincolata dal controllo delle società e separata dalle normali attività di prestito e di raccolta di risparmio delle banche commerciali. I lavoratori dovrebbero essere in grado di cambiare fondo senza perdere gli incentivi fiscali. *Terzo*, è necessario intensificare la trasparenza del mercato e la protezione degli investitori, specie nel caso in cui i fondi pensione privati siano chiamati a fornire ai lavoratori una vera e propria sicurezza previdenziale. Il falso in bilancio è stato depenalizzato in misura sostanziale, soprattutto per le società non quotate che si trovano spesso al vertice delle piramidi aziendali. *Quarto*, è doveroso spingere ulteriormente avanti la riforma del sistema bancario, con una applicazione del "Basilea 2", mentre sembra evidente un giusto equilibrio tra l'applicazione di adeguati meccanismi di valutazione dei rischi e le loro implicazioni per le medio-piccole banche e imprese. La governance bancaria andrebbe rafforzata con ulteriori cessioni e un maggiore orientamento privatistico delle fondazioni bancarie, ma le ultime proposte di riforma avanzate dal governo (al momento all'esame della Corte costituzionale) sembrano andare in un'altra direzione. La concorrenza per i diritti di proprietà delle banche andrebbe anche potenziata per mezzo di un assetto regolamentare più aperto e più favorevole alle acquisizioni. La riforma della legge fallimentare, attualmente allo stadio di formulazione, dovrebbe dedicare più attenzione ai diritti dei creditori, oltre che essere ultimata e resa operativa senza rinvii.

***La crescita sarà
stimolata dalle
riforme
del mercato
del lavoro***

Nella seconda metà degli anni novanta le politiche in tema di mercato del lavoro sono state dirette verso la liberalizzazione dei contratti d'impiego e gli incentivi fiscali; esse sono state seguite da una forte crescita dell'occupazione, ancorché accompagnata da un rallentamento della produttività. Nonostante la riduzione del divario, il tasso di disoccupazione resta elevato in rapporto alla media dell'OCSE e della UE. A dispetto dei recenti aumenti, il tasso di occupazione resta relativamente basso, soprattutto per le donne e i lavoratori più anziani. Inoltre, nonostante la moderazione dei salari, questi ultimi tendono ancora a

mostrarsi rigidi a livello micro. Di conseguenza, ulteriori riforme del mercato del lavoro, che consentano alle imprese di adeguare tecniche e livelli di produzione in risposta ai mutevoli profili della domanda, potrebbero essere di ausilio alla competitività esterna (e interna) dell'Italia.

Il potenziale contributo del "Patto per l'Italia"

Per rispondere a queste sfide, nel 2002 governo e parti sociali (eccettuata la maggiore organizzazione sindacale) hanno messo a punto un "Patto per l'Italia" volto a migliorare il funzionamento del mercato del lavoro e ad accrescere l'efficacia delle politiche sociali. Nuove tipologie di contratti dovrebbero aiutare le imprese e i lavoratori in cerca di occupazione ad associare meglio i lavori offerti con le competenze professionali. L'accento posto dal governo su un efficace sistema di collocamento è pertanto appropriato. In questo contesto, occorre dare massima priorità al Mezzogiorno e introdurre incentivi che assicurino un'adeguata attenzione per i lavoratori a bassa specializzazione. Tuttavia, è necessario adottare un approccio equilibrato alla riforma poiché esiste il rischio di creare un mercato del lavoro duale nel caso in cui le rigidità connesse con la protezione del posto di lavoro per contratti d'impiego tradizionali permangano. Come affermato in precedenti edizioni del *Rapporto*, regole troppo rigide sui contratti permanenti rischiano di favorire un eccessivo ricorso a forme contrattuali sempre più precarie per coloro che entrano per la prima volta nel mondo del lavoro. I conflitti e le vertenze lavorative, inoltre, andrebbero risolte principalmente per mezzo di accordi bilaterali o comitati multilaterali, anziché tramite il ricorso al sistema giudiziario. Infine, allo scopo di massimizzare gli effetti di contratti flessibili sulla partecipazione alla forza lavoro, il governo dovrebbe parimenti promuovere nuove e ulteriori forme di assistenza per figli e altri familiari a carico e sviluppare politiche che rendono il lavoro meno sveniente.

Il Patto affronta anche la riforma delle indennità di disoccupazione

Il Patto ha annunciato misure – in parte già introdotte – volte a rafforzare l'inserimento sociale e il sostegno ai disoccupati, due ambiti in cui la spesa pubblica in Italia è stata tradizionalmente bassa. Il principale strumento di lotta alla povertà è l'introduzione nel Patto di sgravi fiscali mirati alle famiglie a basso reddito. Questa strategia è tanto

più gradita che, negli anni novanta e agli inizi di questo decennio, la quota di persone con redditi relativamente bassi è aumentata considerevolmente in Italia rispetto ad altri Paesi dell'OCSE. Le riduzioni fiscali per le fasce di salariali più basse e le altre politiche di assistenza al lavoro possono promuovere l'inserimento sociale attraverso maggiori incentivi ad operare all'interno dell'economia formale, e inoltre facilitare l'introduzione di una struttura dei salari più differenziata e flessibile anche a livello regionale. Tuttavia, un efficace sistema di *welfare* presuppone anche adeguati sistemi di sostegno e assistenza per i disoccupati. Sussistono attualmente molti tipi di indennità di disoccupazione con diverso grado di generosità. Per i beneficiari ordinari i tassi di sostituzione sono bassi, mentre sono limitati i controlli, gli incentivi e la consulenza alla ricerca di posto di lavoro. Le nuove riforme prevedono più elevati tassi di sostituzione per le normali indennità di disoccupazione, mentre i beneficiari sono tenuti a frequentare specifici programmi di formazione e ad accettare un'offerta di lavoro, ove disponibile. L'operare congiunto di migliori incentivi e sanzioni severe appare appropriato. Nondimeno, diverse categorie di lavoratori si troveranno ancora di fronte a livelli differenziati di generosità nei sussidi alla disoccupazione; questi ultimi andrebbero razionalizzati, di preferenza riequilibrando i vari livelli di generosità. Inoltre, gli incentivi al lavoro legati ai requisiti di idoneità dovrebbero essere rafforzati anche per consentire una più larga copertura settoriale.

Le divisioni regionali impongono l'adozione di politiche differenziate a livello locale

Nonostante i recenti miglioramenti nelle disparità regionali, i tassi di occupazione e i livelli di produttività permangono bassi al Sud, dove vive un terzo della popolazione. Politiche mirate a ridurre il largo divario infrastrutturale del Sud, a migliorare la qualità dei servizi pubblici e a modernizzare le amministrazioni locali potrebbero avere un notevole impatto sulla crescita della produzione e dell'occupazione, migliorando le condizioni nelle quali opera il settore privato. Il processo iniziato nel 1998 teso a riformare il sistema di *governance* delle Regioni, ha prodotto buoni risultati (vale a dire l'accresciuta capacità di spesa delle autonomie locali). Molto resta ancora da fare in termini di efficacia (capacità di selezione e di attuare progetti di alta qualità). Lo

sviluppo di forme di partecipazione pubblico-privato (PPP) potrebbe contribuire a colmare il divario in termini di infrastrutture, minimizzando al tempo stesso l'impatto sulle finanze statali, a condizione che i partner siano selezionati tramite criteri obiettivi e trasparenti e che il calcolo dei costi/benefici sia effettuato rigorosamente. Per stimolare il coinvolgimento del settore privato, il governo ha istituito "Infrastrutture S.p.A.", che fungerà da intermediario finanziario a sostegno di una più rapida realizzazione dei progetti infrastrutturali grazie a una più approfondita procedura di valutazione. Gli investimenti privati, inoltre, potrebbero anche essere incentivati, per mezzo di una maggiore differenziazione dei salari. A tal fine, le parti sociali dovrebbero utilizzare un meccanismo di contrattazione più decentrato, introducendo ad esempio la possibilità di correzioni sia in aumento sia in riduzione della componente variabile dei salari negoziata nell'ambito dei contratti collettivi in funzione dei differenziali di produttività, ovvero accordando deroghe all'applicazione del contratto nazionale di lavoro a favore delle imprese individuali.

***Per accrescere
la competitività
occorrono
maggiori
competenze
e riforme
nel sistema
dell'istruzione***

Nel più lungo periodo, la crescita della produttività e della competitività dipenderà dal miglioramento delle capacità e dei *skills* delle forze di lavoro. Nonostante i significativi risultati raggiunti in questo ambito, la quota della popolazione in possesso del diploma di istruzione di secondo grado è molto al di sotto della media OCSE. Nel 2003 il Parlamento ha approvato una riforma del sistema di istruzione primaria e secondaria al fine di ridurre i tassi di abbandono. Essa prevede corsi di studio e di formazione professionale in aggiunta allo schema attuale, caratterizzato da un approccio educativo di tipo generale. È inoltre prevista la possibilità di cambiare la tipologia di istruzione prescelta. La riforma dovrebbe inoltre facilitare la transizione dalla scuola al mondo del lavoro, contribuendo a ridurre le differenze tra domanda e offerta nel mercato del lavoro. In sede di attuazione, le autorità dovrebbero assicurarsi che la scelta anticipata fra istruzione di secondo grado e formazione professionale per gli studenti interessati dalla riforma e provenienti dalle famiglie meno agiate non sia dettata da vincoli di liquidità, cosa che potrebbe ripercuotersi sul loro accesso all'istruzione universitaria. Servizi personalizzati di consulenza allo studio e gli strumenti di orientamento

proposti dalla riforma dovrebbero essere rapidamente istituiti. In ogni caso, l'attuazione immediata e generalizzata di questa importante riforma sarebbe a un tempo impercorribile e assai onerosa, ed è pertanto auspicabile un periodo di transizione programmata.

È necessario un miglioramento degli incentivi all'istruzione

Gli stipendi dei docenti sono aumentati solo in misura limitata, e ciò ha ridotto gli incentivi per il personale di ruolo a fornire un insegnamento di elevata qualità. Come proposto dal governo, sistemi di avanzamento e di gratifica che rispecchino più da vicino l'impegno e i risultati individuali, anche in relazione alla partecipazione a piani di formazione dovrebbero essere elaborati sia per il corpo insegnante che per i dirigenti amministrativi. Andrebbero inoltre rapidamente istituiti ed estesi indicatori di performance a livello locale o centrale allo scopo d'individuare i migliori parametri di benchmark e valutazione, che aiutino le famiglie e gli studenti nelle loro scelte in materia di istruzione. Da ultimo, il governo dovrebbe stabilire standard e obiettivi educativi, consentendo alle Regioni di collaudare i mezzi più efficaci per il loro conseguimento.

Il sistema pensionistico pubblico è molto costoso, e dovrebbe essere ulteriormente emendato

Sebbene le riforme varate verso la metà degli anni novanta abbiano rappresentato importanti passi in avanti verso il raggiungimento della sostenibilità del sistema nel lungo periodo, il livello della spesa pensionistica è tuttora uno dei più alti dei Paesi dell'OCSE. Ciò riduce fra l'altro le risorse disponibili per altri programmi di politica sociale. Sebbene i contributi sociali che finanziano il sistema a ripartizione siano già alquanto elevati e incidano sensibilmente sulla fiscalità dei redditi da lavoro essi sono troppo bassi per finanziare le prestazioni pensionistiche attualmente pagate. Si rende necessaria una copertura integrativa dal bilancio statale. Inoltre, gli incentivi impliciti nell'attuale regime pensionistico incoraggiano il collocamento a riposo anticipato. Le riforme varate in precedenza serviranno a ridurre i tassi di sostituzione e a penalizzare il pensionamento anticipato, ma esse saranno pienamente operative soltanto tra molti anni. Il governo ha presentato al Parlamento un disegno di legge-delega di riforma del sistema pensionistico, volto principalmente a incoraggiare lo sviluppo di schemi a finanziamento privato tramite il trasferimento dei

contributi al Trattamento di Fine Rapporto verso i fondi pensionistici. Sarà incoraggiata la permanenza in servizio dei lavoratori più anziani per mezzo di incentivi fiscali. In fine, i tassi di contribuzione saranno ridotti per incentivare la domanda di lavoro. Tuttavia, questo provvedimento aumenterà ulteriormente il disavanzo del sistema previdenziale pubblico. L'aumento dei tassi di contribuzione per talune categorie del lavoro autonomo potrà colmare solo in parte tale squilibrio, e solo nel breve termine.

Le riforme dovranno assicurare la sostenibilità finanziaria e scoraggiare il pensionamento anticipato

In aggiunta alla promozione dello sviluppo dei fondi pensione privati, la principale priorità della riforma pensionistica dovrebbe pertanto essere quella di accrescere ulteriormente l'occupazione dei lavoratori più anziani. Ciò potrebbe rafforzare la sostenibilità del sistema nel prossimo futuro ed estendere la copertura dei futuri diritti pensionistici per ciascun individuo. Il perseguimento di questi obiettivi potrebbe richiedere misure integrative di correzione del regime pensionistico e un nuovo indirizzo delle politiche del mercato del lavoro. Per quanto riguarda la riforma del sistema pensionistico, varie opzioni che non si escludono necessariamente a vicenda, sono disponibili. Fra queste le principali sono: un'estensione immediata a tutti i lavoratori del passaggio *pro rata*, verso il sistema con il metodo di calcolo contributivo introdotto nel 1995 (i soggetti con almeno 18 anni di lavoro al tempo della riforma furono esentati completamente dal nuovo metodo di calcolo), un ulteriore graduale incremento dell'età minima pensionabile e una revisione annuale automatica della modalità di calcolo delle prestazioni per assicurare la neutralità attuariale. Per quanto riguarda il nuovo indirizzo delle politiche di mercato del lavoro, le autorità dovrebbero confrontarsi con le parti sociali sui modi con cui migliorare "l'occupabilità" dei lavoratori più anziani, consentendo un migliore allineamento fra salari e produttività.

La spesa sanitaria è elevata e in crescita, e potrebbe essere più efficiente

Come nella gran parte dei Paesi Membri, in Italia la spesa pubblica sanitaria tende ad aumentare, eccedendo spesso le previsioni, mentre la domanda di servizi sanitari cresce più velocemente dei redditi. Una questione fondamentale è l'incerta suddivisione delle responsabilità fra il governo centrale, su cui ricade la quasi totalità dell'onere

finanziario, e le Regioni, per le quali la fornitura di prestazioni sanitarie rappresenta la voce più consistente sul totale della spesa dei loro (assai più magri) bilanci. Per affrontare questi problemi, il governo e le Regioni hanno raggiunto nel 2001 un accordo circa le risorse da dedicare al settore, gli standard minimi di assistenza e la riduzione dei tempi di attesa per le cure mediche. Tuttavia, in caso di reiterati disavanzi, la sanzione attualmente prevista per le amministrazioni regionali che superano i limiti di spesa è la riduzione dei trasferimenti statali ai loro livelli precedenti l'entrata in vigore dell'accordo. L'effettiva applicazione di questa penale, comunque, deve essere ancora verificata e potrebbe avverarsi il rischio che gli amministratori della sanità cerchino di evitare le penalità ricorrendo all'accumulo di debiti da parte degli ospedali. Qualora venga riscontrato il superamento *ex-post* dei limiti di bilancio da parte di una Regione, il salvataggio attraverso l'intervento finanziario dello Stato deve essere esplicitamente escluso. Un ruolo importante dell'esecutivo dovrebbe inoltre essere quello di fornire adeguate informazioni alle amministrazioni regionali e alle strutture ospedaliere in merito alle prassi migliori e più efficienti, elaborando, altresì, un sistema di *benchmarking*. Nel più lungo periodo, a seguito dell'invecchiamento della popolazione, la domanda di servizi sanitari è destinata a espandersi più rapidamente rispetto al PIL. Sarà perciò opportuno decidere se questo incremento dovrà essere finanziato, in tutto o solo per una parte ben definita, dai bilanci pubblici.

La gestione delle risorse umane nella Pubblica amministrazione dovrebbe essere resa più stringente

La spesa della Pubblica Amministrazione in Italia è elevata, e il rapporto tra la sua qualità e il suo prezzo potrebbe essere migliorato. La scorsa edizione del *Rapporto* affrontava questa problematica nel capitolo sulla spesa pubblica. Così come in molti altri Paesi Membri, la legislazione a tutela del lavoro non solo è rigida, ma viene attuata nel pubblico impiego ancor più rigorosamente che nel settore privato. Numerosi dipendenti pubblici svolgono – in modo abbastanza adeguato – funzioni che sono nondimeno comparativamente semplici e di dubbia utilità. È molto difficile e oneroso sopprimere posti di lavoro mentre è più facile crearne di nuovi. Sussistono, inoltre, barriere alla mobilità sia all'interno dei vari livelli di governo che fra un livello e

l'altro. In considerazione del fatto che le forze lavoro sono destinate a ridursi in termini quantitativi nei prossimi anni, sarà opportuno valutare per il futuro le esigenze complessive di risorse umane nella Pubblica amministrazione e assicurare che, man mano che i lavoratori più anziani che svolgono mansioni improduttive vengono collocati a riposo, essi non siano sostituiti da nuovo personale incaricato di svolgere le stesse mansioni.

Le tasse sull'acqua non coprono i costi

Le politiche volte al conseguimento di uno sviluppo sostenibile devono sfruttare in maniera migliore le forze di mercato. Nel settore idrico, gli scarichi inquinanti provenienti dagli insediamenti urbani costituiscono tuttora fonte di preoccupazione. Gli investimenti nel settore delle acque sono stati ostacolati da politiche di prezzo che mantengono il costo all'utenza notevolmente al disotto di quello di altri paesi dell'OCSE. Inoltre, i consumatori pagano quote marginali in funzione dei volumi utilizzati, sebbene i costi marginali tendano a non essere recuperati secondo questo principio; ciò induce a ritenere che vi sia il desiderio di redistribuire il reddito avvalendosi delle politiche idriche, un concetto, questo, ben lungi dall'efficiente utilizzo delle risorse. Anche la gestione dei canali superficiali per l'irrigazione dei terreni agricoli rappresenta un problema, ma al momento è prioritario assicurare che i sistemi idrici urbani soddisfino gli obiettivi di qualità dell'acqua, fissando prezzi che rispecchino i costi connessi con il raggiungimento di tali obiettivi e trasferendo al bilancio statale la componente sociale del prezzo idrico.

Le tasse sulle varie fonti di emissione di anidride carbonica

Un utilizzo più intenso delle forze di mercato è necessario anche per conseguire l'obiettivo di ridurre le emissioni di gas serra, un orientamento che ridurrebbe lo specifico intervento del governo in quest'area. La liberalizzazione del settore dell'energia elettrica dovrebbe contribuire a ridurre l'intensità di queste emissioni, dato che il carburante attualmente meno costoso in questo settore produce scarse emissioni. In aggiunta, è stata introdotta una bassa *carbon tax*, e sono stati annunciati progetti per trasformarla in una più efficiente tassa contro le emissioni. Tuttavia, sforzi considerevoli saranno necessari per assicurare, in primo luogo, la creazione di un'adeguata infrastruttura per l'applicazione di

questa tassa e, in seguito, l'introduzione di un sistema commerciale. Inoltre, il mercato sarà in grado di pervenire alla soluzione più efficiente solo se gli incentivi all'abbattimento delle emissioni saranno simili in tutti i comparti. A causa di un sistema di prezzi che potrebbe produrre risultati inefficienti, due settori sono da tenere sotto osservazione: uno è quello dei trasporti, dove le elevate tasse potrebbero tradursi in un costi di abbattimento più elevati che altrove e quindi nel sovrainvestimento in tecnologie a risparmio di combustibile, l'altro è quello dell'energia rinnovabile. In quest'ultimo settore il prezzo delle licenze per la produzione di energia verde è molto più alto che nel resto dell'Europa o degli Stati Uniti, a riprova dei significativi guadagni che potrebbero scaturire dalla loro negoziazione.

Conclusione

Il dinamismo e la flessibilità che hanno tradizionalmente contraddistinto l'economia italiana hanno subito un calo negli ultimi anni, in parte a causa dell'andamento sfavorevole dell'economia internazionale. Inoltre, le riforme strutturali non si sono ancora spinte abbastanza avanti da invertire questa tendenza. Nonostante il sostegno delle politiche fiscali e delle condizioni monetarie, la crescita è modesta, la fiducia è scesa a bassi livelli, l'inflazione è al di sopra della media dell'area dell'euro e vi è la percezione di una diffusa perdita di competitività. Per ciò che concerne la politica di bilancio, il margine di manovra è stato adesso notevolmente ridotto a causa dei tagli – di per sé auspicabili – alle imposte. Negli anni a venire ulteriori e importanti misure correttive si renderanno necessarie qualora si volesse assicurare il conseguimento degli obiettivi a medio termine e la sostenibilità fiscale di lungo periodo. Tali misure correttive dovrebbero avere natura strutturale e permanente, e incentrarsi prioritariamente sui risparmi nel sistema pensionistico pubblico e nella sanità, nonché su un aumento dell'efficienza del settore pubblico. Il sistema pensionistico è molto oneroso, in gran parte perché continua a incoraggiare il collocamento a riposo anticipato, ciò traducendosi in inefficienza della spesa pubblica e bassi tassi di occupazione. Occorre rimuovere queste distorsioni. La spesa sanitaria non è amministrata in modo efficiente: i recenti accordi con le Regioni in materia di standard e di finanziamento rappresentano un passo in avanti, e un con-

trollo più incisivo dei costi potrebbe derivare dal già introdotto monitoraggio trimestrale della spesa. Nella Pubblica amministrazione il pensionamento di numerosi impiegati statali apre nuove opportunità per un più efficace ed economico reimpiego delle risorse umane. La performance complessiva dell'economia potrebbe trarre giovamento da politiche volte a rafforzare ulteriormente la competitività sui mercati dei prodotti, per esempio evitando di erodere i poteri e l'indipendenza delle Autorità di regolamentazione settoriali. Occorrerebbe riattivare energicamente le privatizzazioni e assicurare un efficace monitoraggio delle imprese da parte del mercato finanziario. Procedure fallimentari più veloci e che diano priorità a una riallocazione efficiente delle risorse dovrebbero essere introdotte. Insieme a una normativa meno rigida della protezione del lavoro, ciò potrebbe incoraggiare le imprese più piccole a espandersi a livelli tali da consentire maggiori investimenti sia in capitale umano che in R&S. Recenti andamenti dell'occupazione sono stati positivi e si potrebbero realizzare ulteriori miglioramenti incoraggiando le parti sociali a far sì che i salari dei lavoratori di tutte le età riflettano maggiormente la loro produttività e le loro condizioni locali. I miglioramenti previsti per il sistema di sicurezza sociale e il funzionamento dei servizi per l'impiego dovrebbero altresì accelerare la creazione di posti di lavoro aumentando la disponibilità dei lavoratori dipendenti ad accettare condizioni di lavoro più flessibili. Nel più lungo termine, l'aumento dei livelli di produzione e del tenore di vita dipenderà anche dal miglioramento delle capacità e delle competenze della forza di lavoro in Italia; la proposta di riforma del sistema dell'istruzione potrebbe migliorare le une e le altre, contribuendo così a realizzare appieno il potenziale economico del Paese.

I. La situazione economica

Introduzione

L'Italia, per molti anni nel dopoguerra, è stato uno dei paesi con un tasso di crescita tra i più alti dell'area OCSE. Inoltre, il suo tasso di produttività del lavoro è fra i più alti nell'ambito dei Paesi dell'OCSE.¹ Negli anni novanta il Paese ha intrapreso un ambizioso programma di riforme strutturali e, nel 1997, ha conseguito una spettacolare diminuzione del disavanzo pubblico consentendo all'Italia di qualificarsi per l'ingresso nell'UEM. Più recentemente ha registrato buoni risultati nella creazione dell'occupazione. Inoltre l'Italia è l'unico dei tre maggiori paesi dell'area euro ad aver rispettato, nel 2002, la soglia del 3 per cento del deficit indicata dal Patto di Stabilità e di Crescita. Ciò nonostante, il Paese deve affrontare seri problemi, molti dei quali di lunga durata:

- nonostante gli alti livelli su cui si è attestata, la produttività del lavoro continua a crescere debolmente da dieci anni;
- la crescita della produttività totale dei fattori continua ad essere modesta, persino in rallentamento;
- tra Nord e Sud del Paese continuano ad esservi ampie differenze nei livelli di produttività, nei tassi di occupazione e di disoccupazione;
- i tassi di occupazione complessivi (comprese le stime dei lavoratori dell'economia sommersa) rimangono bassi persino rispetto ai valori UE;
- le quote di mercato degli esportatori italiani sono diminuite costantemente;
- l'inflazione, in media, continua ad essere alta rispetto ad altri paesi dell'area dell'euro;
- la spesa in R&S risulta essere molto modesta;
- benché in aumento, i livelli di capitale umano sono bassi per un Paese allo stadio di sviluppo attuale;
- il Paese attira scarsi investimenti diretti esteri (IDE);

- la situazione fiscale sottostante ha bisogno di essere consolidata: il rispetto delle regole del Patto di Stabilità e di Crescita si è in parte appoggiato a provvedimenti temporanei;
- le riforme proposte dal nuovo Governo vanno nella direzione giusta, ma molte di esse sono una sfida al raggiungimento degli obiettivi fiscali.

Diversi sono i motivi che consentono di spiegare la modesta crescita economica degli anni Novanta e dell'inizio dell'attuale decennio. Nonostante l'impressionante consolidamento fiscale e l'adozione di numerose riforme, il processo di transizione verso un settore pubblico moderno ed efficiente non è ancora stato completato. Il peso della spesa pubblica rispetto al PIL rimane notevole, in gran parte a causa della necessità di finanziare un alto debito. La spesa sociale è principalmente assorbita dal finanziamento del sistema pensionistico con la conseguente esclusione di altri fabbisogni sociali, quali un efficace sistema d'indennità per la disoccupazione e l'istruzione. Tale situazione associata all'inefficienza di altre spese primarie, ostacola un'incisiva riduzione del debito e degli oneri fiscali. Lo Stato continua a detenere una partecipazione di maggioranza in alcune importanti società ed occorre perciò attuare una cospicua liberalizzazione e deregolamentazione, nelle Amministrazioni centrali e locali. In un clima così incerto, gli investimenti in capitale tangibile e intangibile – specialmente esteri – possono difficilmente svilupparsi.

Tendenze macroeconomiche e prospettive

Fragilità del ciclo attuale

Dato l'ambito sopra descritto, è deplorabile ma non del tutto sorprendente che i recenti risultati economici e le prospettive per l'immediato futuro italiano non siano soddisfacenti. Il rallentamento dell'economia italiana già visibile prima degli eventi dell'11 settembre 2001, ha continuato nella prima metà del 2002 a causa del calo delle esportazioni, ma anche della debole domanda interna (Tavola 1). Nella seconda metà del 2002, un moderato miglioramento dei consumi e degli investimenti ha favorito un limitato aumento dell'attività economica, ma la crescita per il 2002 è stata tuttavia inferiore dello 0,5 per cento, notevolmente al di sotto della media UE. L'OCSE prevede che nel 2003 la crescita riprenderà ma resterà limitata e pressoché in linea con il resto dell'Europa.² Nel 2004 è previsto un netto rafforzamento della ripresa, inizialmente trainata dalle esportazioni, fino a superare la media dell'area UE ed ascrivibile alle politiche di stimolo in Italia e all'estero. Tuttavia, i rischi di rovesci poco favorevoli sembrano elevati, mentre le previsioni di ripresa sono state rimandate più volte.³

Il rallentamento dell'attività è associato a un forte calo della crescita della produttività (Figura 1). Ciò ha portato a difficoltà nel mondo delle imprese, come indicato dal declino dei livelli d'investimento e di redditività e alti tassi di mortalità

Tavola 1. **Domanda e produzione**
Variazioni percentuali

	2000	2001	2002	2001:S2	2002:S1	2002:S2
Consumi privati	2.7	1.0	0.4	-0.5	-0.2	2.8
Consumo pubblico	1.6	3.6	1.7	2.8	2.2	-0.2
Formazione lorda di capitale fisso	7.1	2.6	0.5	-0.1	-2.9	8.4
Macchine e impianti	8.0	2.2	0.6	-0.5	-4.4	12.7
Costruzioni	5.9	3.2	0.3	0.3	-0.7	2.5
Abitazioni	5.3	1.7	0.9	0.4	1.0	1.0
Altre costruzioni	6.7	5.1	-0.3	0.2	-2.8	4.4
Domanda interna finale	3.4	1.8	0.7	0.2	-0.4	3.4
Variazione delle scorte ¹	-1.1	-0.0	0.4	0.2	1.9	-2.4
Domanda interna totale	2.3	1.8	1.1	0.4	1.6	0.9
Esportazioni di beni e servizi	11.7	1.1	-1.0	-8.9	-3.0	12.0
Importazioni di beni e servizi	8.9	1.0	1.5	-8.3	2.1	11.0
Esportazioni nette ¹	0.9	0.1	-0.7	-0.4	-1.5	0.4
Prodotto interno lordo	3.1	1.8	0.4	0.0	0.1	1.3
<i>Per memoria:</i>						
Deflatore del PIL	2.1	2.7	2.7	3.0	2.6	2.7
PIL ai prezzi correnti	5.3	4.6	3.1	3.0	2.7	4.1
Deflatore dei consumi privati	2.9	2.7	3.0	2.7	3.1	3.1
Saldo finanziario delle Amministrazioni pubbliche (in percentuale del PIL)	-0.7	-2.7	-2.5	-2.9	-2.5	-2.5
Saldo corrente (in percentuale del PIL)	-0.5	-0.0	-0.5	0.1	-0.5	-0.5
Tasso di disoccupazione (in percentuale)	10.7	9.6	9.1	9.5	9.2	9.0

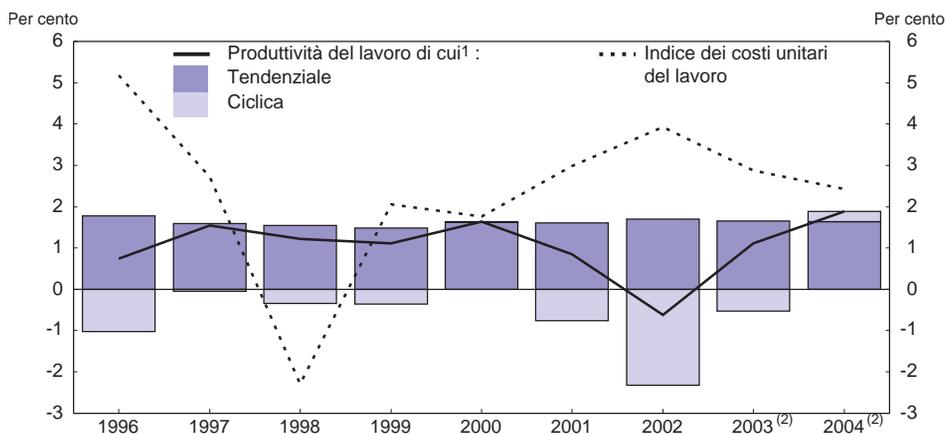
1. Contributi alle variazioni del PIL reale (in percentuale del PIL reale dell'anno precedente).

Fonte: OCSE.

delle imprese (Tavola 2). Mentre nel resto d'Europa il fenomeno dell'accaparramento di manodopera, diffuso nelle situazioni di rallentamento economico, è comune a causa degli alti costi di licenziamento, in Italia esso riflette un processo di intensificazione del lavoro per effetto delle riforme in atto, che durante un periodo di transizione ha attenuato il tasso tendenziale di produttività e diminuito la disoccupazione strutturale. In mancanza di un equivalente aggiustamento nelle retribuzioni unitarie, gli sviluppi combinati della produttività ciclica e strutturale hanno portato ad aumentare i costi del lavoro, sia in termini relativi sia assoluti (Figure 1 e 8). Difatti, in recenti indagini, le imprese italiane si sono lamentate principalmente degli alti costi del lavoro.⁴

Il mancato aggiustamento delle retribuzioni reali a un più basso tasso di crescita della produttività potrebbe riflettere le rigidità del mercato del lavoro. Inoltre, una parte della crescita dell'occupazione osservata potrebbe rappresentare il passaggio dei lavoratori esistenti all'economia ufficiale,⁵ o nuove assunzioni che avrebbero in ogni modo avuto luogo, per trarre profitto dai generosi incentivi fiscali. Grazie alle precedenti riforme strutturali, sono stati nondimeno creati molti

Figura 1. **Produttività del lavoro e costo unitario del lavoro**
Tassi annuali di crescita



1. La produttività del lavoro è scomposta nelle componenti tendenziale e ciclica basate sulle stime del modello *Interlink* dell'OCSE.

2. *Economic Outlook* 73 (Maggio 2003) proiezioni.

Fonte: OCSE.

tipi di contratti di lavoro più flessibili, che consentono ai datori di lavoro italiani di aggiustare più facilmente l'occupazione al ciclo produttivo. Probabilmente, la disoccupazione è destinata ad aumentare nel corso del 2003, e la produttività dalla seconda metà del 2003 e durante tutto il 2004 (Figura 1). Nella misura in cui tale situazione si accompagnerà da una moderazione delle retribuzioni, sarà possibile colmare parte del differenziale d'inflazione CLUP nei confronti dell'Europa con il conseguente sblocco delle esportazioni e degli investimenti.

Le incertezze geopolitiche e la forte contrazione dei prezzi azionari hanno indebolito la fiducia delle famiglie, calata a minimi record, e spinto i tassi di risparmio

Tavola 2. **Indicatori aziendali**

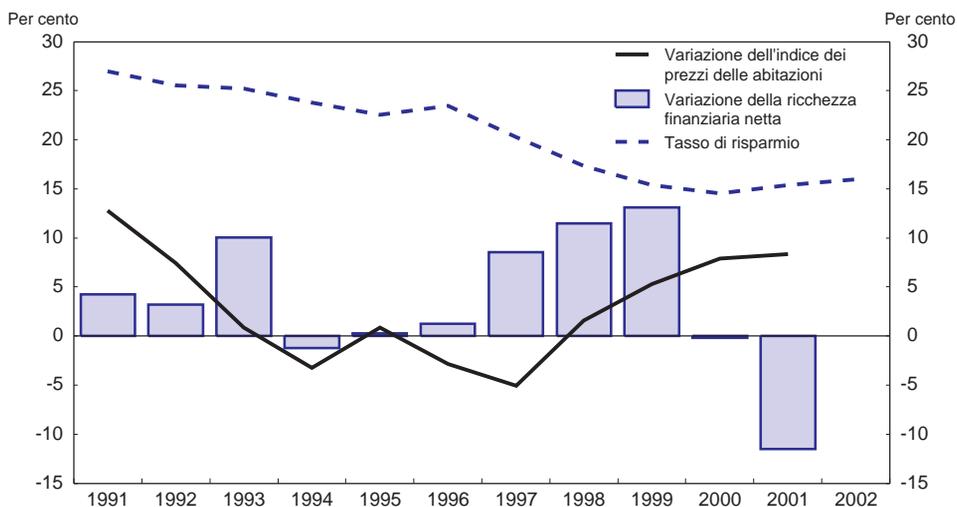
	1999	2000	2001	2002
Reddito al netto delle imposte ¹	1.3	0.8	0.4	..
Uscite delle imprese ²	-1.5	1.5	3.4	7.2
Utilizzo della capacità (%)	76.9	79.3	78.1	77.5

1. In percentuale del valore aggiunto.

2. Cambiamenti in percentuale.

Fonte: OCSE; ISTAT e Infocamere.

Figura 2. Indicatori finanziari delle famiglie



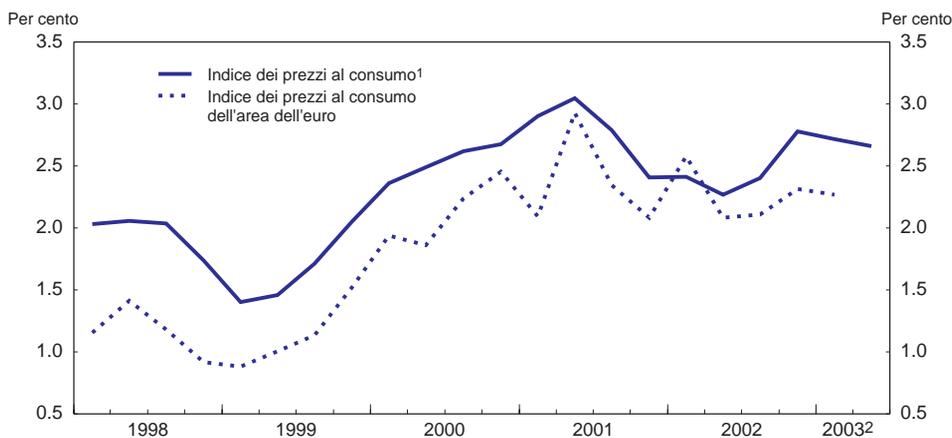
Fonte: Banca d'Italia e Banca dei Regolamenti Internazionali (BIS).

di nuovo al rialzo dopo un lungo periodo di declino (Figura 2). Nello stesso tempo, a fine 2002 e inizio 2003, l'aumento dell'inflazione dei prezzi al consumo a circa il 3 per cento per effetto degli *shock* della produttività, della transizione all'euro e dei prezzi petroliferi, ha ridotto i redditi reali.⁶ Per il 2004 si prevede che l'inflazione ritorni a un livello inferiore al 2 per cento a mano a mano che si esauriranno gli effetti degli *shock* e grazie all'impatto moderatore dell'apprezzamento dell'euro, ai controlli dei prezzi nel settore sanitario e a un *output gap* negativo, che a loro volta contribuiranno alla ripresa dei consumi. Il differenziale d'inflazione tra l'Italia e l'area dell'euro, che oggi si assesta intorno a 0,8 punti percentuali (Figura 3), registrerà probabilmente una notevole riduzione (Figura 2) entro la fine del 2004. Tuttavia, lo scarto rimanente indica problemi strutturali, in particolare nel campo della concorrenza del mercato dei prodotti e continua ad intaccare la competitività del Paese.

La risposta politica

Le condizioni monetarie sono rimaste favorevoli alla crescita economica (Figura 4). Per la prima volta da decenni, il tasso d'interesse reale a breve termine è inferiore allo zero e, per effetto del differenziale di inflazione positivo, è al di sotto della media UEM. Tuttavia, gli effetti di tale allentamento sono annullati dall'apprezzamento dell'euro verosimilmente più in Italia che altrove a causa dei

Figura 3. **Differenziale di inflazione**
Italia rispetto all'area dell'euro, variazioni annue



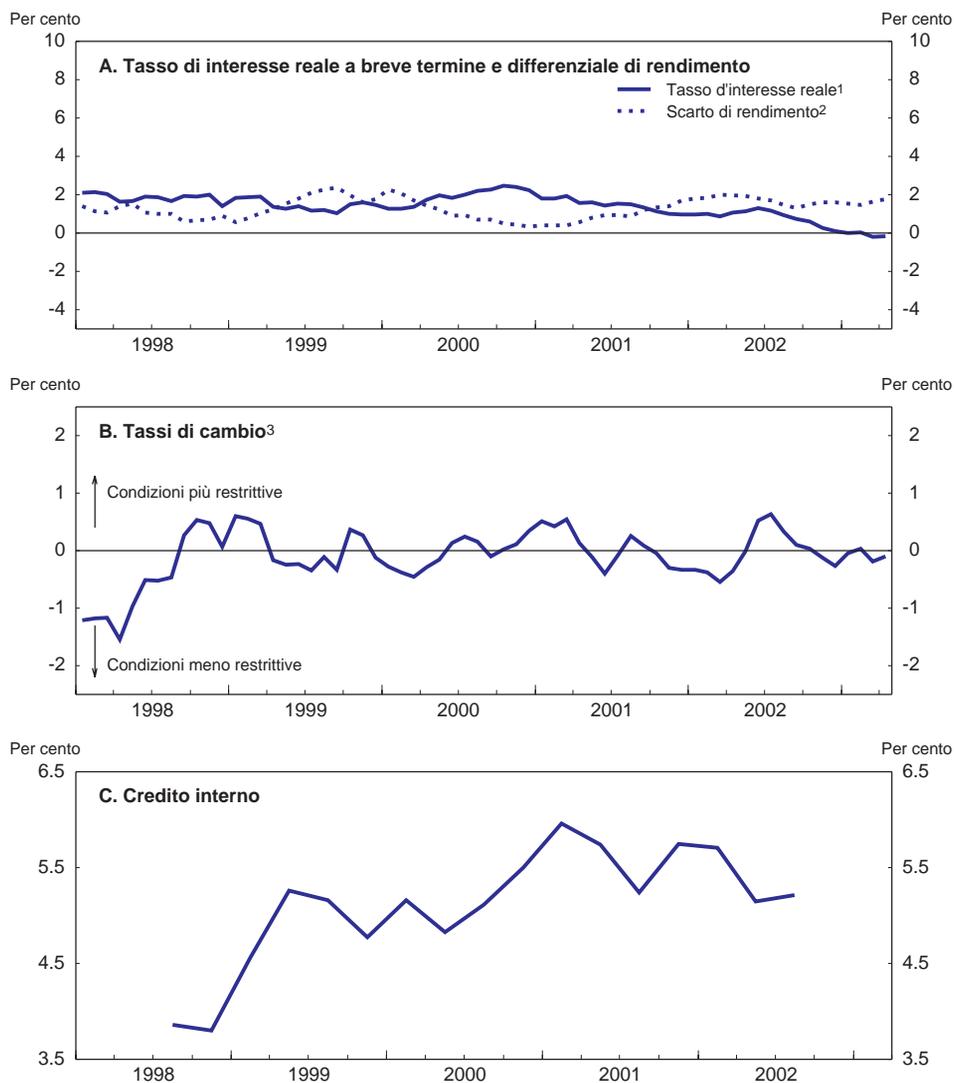
1. Tutte le voci, preliminare per Giugno 2003.

2. Giugno 2003

Fonte: OCSE.

prezzi altamente elastici delle esportazioni (Cfr. prossima sezione). Recenti indagini evidenziano che le piccole imprese – che incidono sulla parte più cospicua della produzione e dell'occupazione nel Paese – incontrano difficoltà per ottenere crediti bancari, specie per i crediti a lungo termine e nel sud del Paese.⁷ Eppure, i prestiti bancari alle piccole imprese nel 2002 e all'inizio del 2003 sono cresciuti più rapidamente rispetto ai prestiti concessi alle più grandi imprese (considerato che le conseguenze della fase di rallentamento sono state meno serie per le prime), mentre la quota dei crediti a medio e lungo termine destinata alle piccole imprese tende ad aumentare dalla metà degli anni Novanta. Le banche si preparano a un'osservanza più severa dei requisiti di capitale nell'ambito di Basilea 2 e potrebbero esaminare perciò con più cautela le richieste di credito delle imprese più piccole e che presentano più rischi, molte delle quali sono insediate nel sud del Paese. Allo stesso tempo, gli istituti bancari stanno aumentando le proprie esposizioni verso grandi aziende in difficoltà ("troppo grandi per fallire"), la cui competitività a livello internazionale era assai ridotta anche prima del recente rallentamento. D'altro canto, sono le stesse imprese più solide, senza problemi di reperimento di fondi che, prima di trarre vantaggio da un eventuale credito conveniente, aspetterebbero lo smaltimento della capacità in eccesso (Tavola 2) e il ripristino della fiducia nei confronti degli

Figura 4. Condizioni monetarie



1. Tasso interbancario a tre mesi deflazionato mediante l'IPC.
2. Tasso di interesse a lungo termine (rendimento delle obbligazioni pubbliche a dieci anni) meno tasso di interesse a breve.
3. ICM è definito come $ICM = (r - r^*) + 0.3 * (e/e^* - 1)$ dove r è il tasso d'interesse reale, r^* è il valore tendenziale a lungo termine di r , e il tasso di cambio reale effettivo espresso in termini di relativo costo unitario del lavoro in valuta comune ed e^* il valore tendenziale a lungo termine di e .

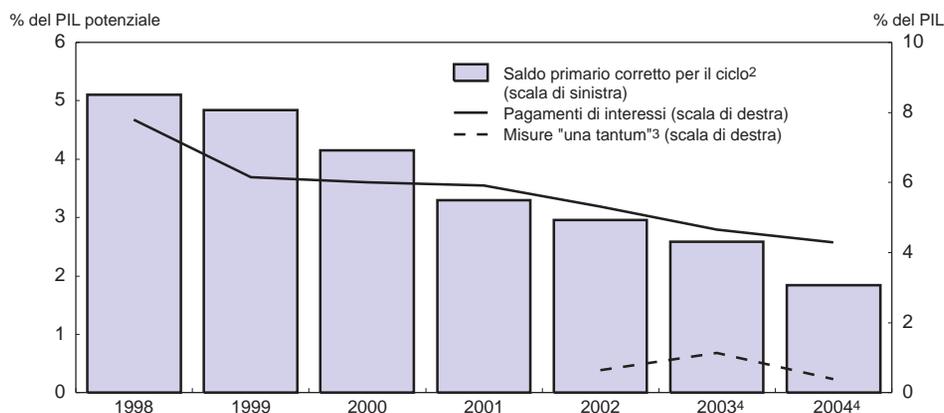
Fonte: OCSE

investimenti.⁸ Se l'assenza dei motori di crescita interni si prolungasse, al fine di migliorare la situazione, le esportazioni mondiali dovrebbero segnare una ripresa.

Entrambi il settore bancario e quello delle famiglie stanno liquidando le posizioni azionarie costituite durante il forte rialzo delle borse mondiali: le famiglie iniziavano a detenere strumenti di risparmio collegati ad azioni, mentre le banche diventavano sempre più dipendenti dal reddito di commissioni proveniente dalla vendita dei suddetti prodotti ai loro clienti. Il cambiamento nella composizione del portafoglio è stato più marcato in Italia che nel resto d'Europa, in parte perché le famiglie italiane si erano abituate agli alti rendimenti dei titoli di Stato del periodo anteriore all'UEM. Quando la bolla azionaria è scoppiata, la conseguente perdita di ricchezza delle famiglie potrebbe aver indotto le famiglie a risparmiare di più nonostante i bassi interessi reali. Parallelamente la perdita di profitti da parte delle banche avrebbe causato loro grandi difficoltà nella ricostruzione delle attività bancarie. Inoltre, l'elevato grado d'incertezza delle famiglie potrebbe accentuarsi a causa di recenti perdite finanziarie dovute alla cattiva gestione da parte di qualche banca di certe obbligazioni ad alto rischio, entrate recentemente nel portafoglio delle famiglie. La centralità delle banche nel sistema finanziario italiano rende l'economia del Paese molto sensibile alle evoluzioni del settore bancario e incide anche sul meccanismo di trasmissione della politica monetaria.

L'orientamento della politica fiscale è stato espansivo. Non solo gli stabilizzatori automatici hanno potuto operare a pieno regime nella fase di rallentamento, in linea con le raccomandazioni CE e OCSE, ma il loro contributo è stato ancora più efficace, grazie ad allentamenti fiscali discrezionali.⁹ Grazie ai tassi di mercato in declino e a un uso più intensivo di misure *una tantum*, l'Italia può godere di margini di manovra relativamente più ampi rispetto ad altri paesi della zona euro (Figura 5). Per molti anni, quindi, gli incentivi fiscali hanno fornito un supporto sostanziale alla creazione di posti di lavoro e nel 2002 sono stati così in grado di fornire un sostanziale sostegno agli investimenti, senza il quale, la domanda interna sarebbe stato molto più debole di quanto non lo sia attualmente. Nel 2003 e nel 2004, più che i sussidi, saranno i tagli delle imposte per le famiglie a basso reddito (altamente propense al consumo) e per le aziende a sostenere la domanda interna. Nel complesso, si può affermare che l'Italia, in termini d'allentamenti fiscali conseguiti, ha usufruito di un "vantaggio" ciclico rispetto agli altri membri dell'eurozona.

Tale strategia potrebbe contribuire a colmare il divario tra la crescita economica italiana e quella dell'Europa entro il 2004. Tuttavia, l'ingente debito pubblico (oltre il 100 per cento del PIL), la cui riduzione è progressivamente rallentata, potrebbe comportare nel breve così come nel medio periodo gravi rischi.¹⁰ *In primo luogo*, eventuali futuri aumenti dei tassi d'interesse possono avere un forte impatto sulla situazione fiscale. *In secondo luogo*, lo spazio per ulteriori

Figura 5. Orientamento della politica fiscale¹

1. L'orientamento della politica fiscale si adegua ai cambiamenti del saldo primario corretto per il ciclo.

2. Al netto delle cartolarizzazioni.

3. Cartolarizzazioni e condoni fiscali.

4. Proiezioni dell' *Economic Outlook* n.73 (Maggio 2003).

Fonte: OCSE.

manovre fiscali è limitato in quanto ogni altro allentamento discrezionale su base netta rischierebbe di portare il disavanzo vicino alla soglia limite del 3 per cento del PIL. *In terzo luogo*, un risoluto e attendibile impegno ad un rigore fiscale è necessario per evitare che le famiglie razionali risparmino parte del reddito reso disponibile dagli sgravi fiscali in previsione dei futuri aumenti della fiscalità o delle riduzioni nelle pensioni, considerati necessari per riequilibrare la sostenibilità di lungo periodo dei conti pubblici.

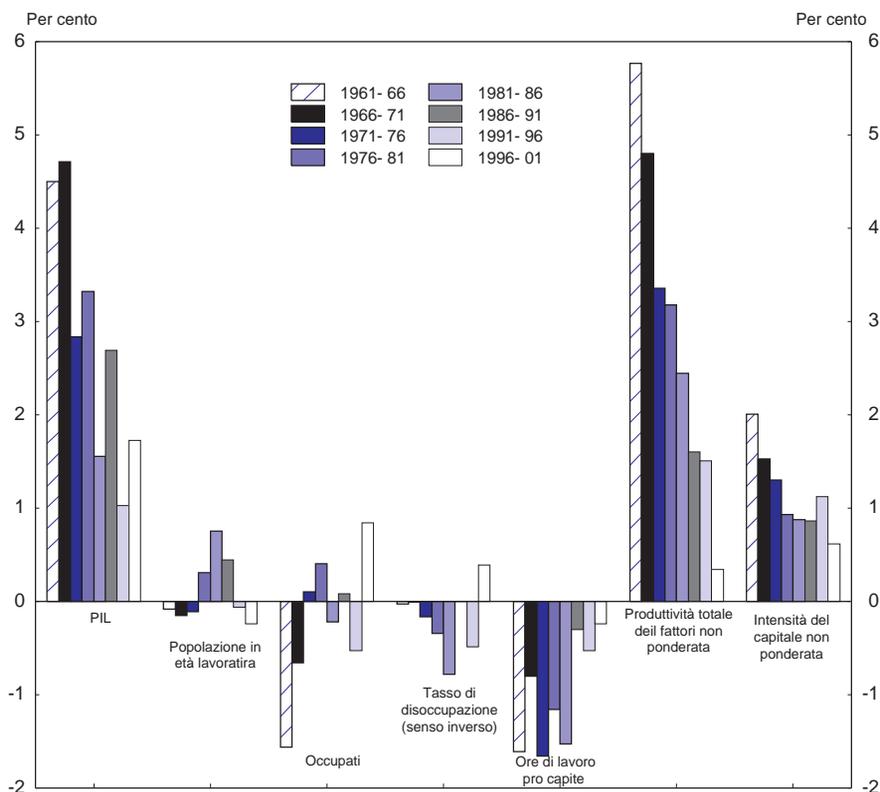
Le sfide a medio termine delle politiche economiche

L'obiettivo primario dell'Italia è quindi duplice. *In primo luogo*, è necessario ridurre il debito pubblico in tempi brevi mediante durevoli e profondi tagli nell'attuale spesa per aumentare lo spazio lasciato a politiche di miglioramento della crescita quali una fiscalità più favorevole e più alti investimenti pubblici nelle infrastrutture e nel capitale umano e anche per rispondere alle esigenze collegate all'invecchiamento della popolazione. *In secondo luogo*, innalzare il potenziale di crescita dell'economia tramite riforme orientate al mercato è essenziale per rafforzare la sostenibilità delle finanze pubbliche, per ridurre le pressioni inflazionistiche e per aumentare la capacità di ripresa ai futuri shock.

Aumentare la crescita potenziale

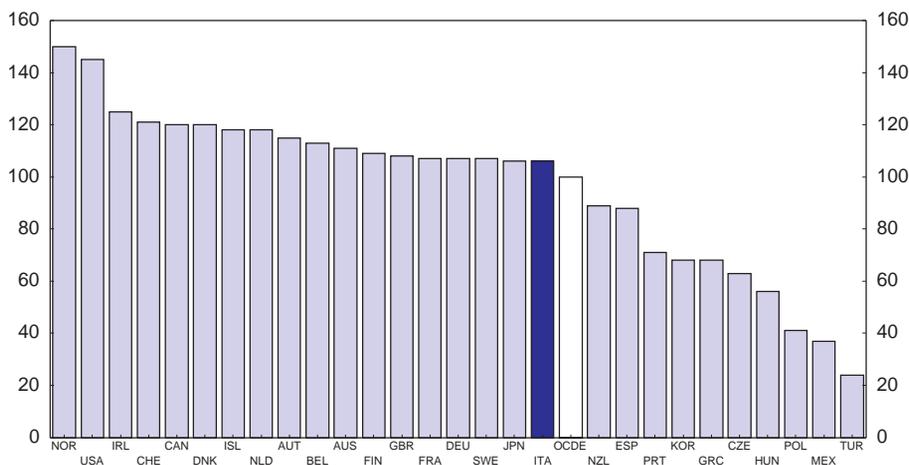
Negli ultimi anni, la crescita tendenziale del PIL pro capite si è gradualmente ripresa dai bassi livelli della prima metà degli anni novanta (Figura 6), pur distanziandosi ancora molto dai tassi registrati tra gli anni sessanta e ottanta. Ciò è in parte ascrivibile al fatto che il processo di recupero sia sostanzialmente finito. Difatti, ormai, il PIL pro capite italiano è nella media UE ed è superiore alla media OCSE (Figura 7); inoltre, la produttività del lavoro per ora o per impiegato è relativamente alta. Nondimeno, rispetto a quanto osservato in altri paesi OCSE con reddito pro capite simile o superiore, i risultati dell'Italia sono deludenti.¹¹ In confronto agli Stati Uniti, con un livello di produttività del lavoro simile a quello italiano, l'intensità

Figura 6. Crescita del PIL reale pro capite e sue componenti



Fonte: OCSE, ADB.

Figura 7. **PIL pro capite dei paesi industriali**
Indici dei volumi – Livelli di PPA – anno 2002



Fonte: OCSE, Main Economic Indicators, Maggio 2003-07-20

di capitale della produzione è molto alto. Ciò significa che in Italia, manodopera e produttività totale dei fattori sono sfruttate molto meno quali motori per la crescita economica. L'arduo compito è quello di incrementarne l'utilizzo.

Diverse sono state le recenti tendenze a riguardo. Negli ultimi anni, l'espansione della produttività totale dei fattori si è dimezzata rispetto agli anni precedenti (Figura 6). Se corretta per il miglioramento del capitale umano, sembra diminuire ancora più velocemente.¹² D'altra parte, la crescita del rapporto capitale/lavoro è rallentata, apparentemente per effetto di un processo di intensificazione del lavoro innescato dalle riforme del mercato del lavoro attuate alla fine degli anni novanta e all'inizio dell'attuale decennio. Tali riforme stanno lentamente portando a un calo del tasso di disoccupazione e a un aumento degli occupati. Le ore di lavoro prestate *pro capite* stanno ancora diminuendo, ma a un ritmo più lento che in passato.

La crescita tendenziale può trarre beneficio dai recenti sviluppi del mercato del lavoro. Difatti, la maggior parte dei paesi a più alta crescita (Stati Uniti, Australia, Canada, Paesi Bassi e Nuova Zelanda) hanno mostrato di aver fatto un uso sempre maggiore del fattore lavoro. Anche se il tasso di occupazione italiano avrebbe dovuto portarsi ai livelli relativamente modesti della media UE all'incirca nello spazio di un decennio, la crescita del PIL potenziale potrebbe aumentare di

un intero punto percentuale all'anno.¹³ Si può ottenere ancora molto di più, ma a patto che siano rispettate un certo numero di condizioni. Prima fra tutte, la riduzione del cuneo fiscale sul lavoro al fine di stimolare sia l'offerta che la domanda di lavoro. Per quest'ultima sarebbe cruciale una maggiore differenziazione salariale, invece di tetti piuttosto alti risultanti dalla contrattazione salariale centralizzata. Inoltre, sarebbe auspicabile attuare delle riforme pensionistiche che eliminassero gli incentivi ad abbandonare troppo presto l'attività lavorativa.

Il processo d'intensificazione del lavoro in atto conduce verosimilmente all'impiego di lavoratori scarsamente qualificati precedentemente esclusi dalla forza di lavoro. In un periodo di transizione, ciò può portare a un rallentamento della crescita della produttività del lavoro. Tale decelerazione può essere compensata dall'aumento della crescita PTF, il quale richiederebbe riforme più decisive per una maggiore liberalizzazione del mercato dei prodotti e, in particolare, il ridimensionamento del ruolo dello Stato nell'economia e la rimozione delle barriere all'entrata.¹⁴ Inoltre, le piccole imprese non dovrebbero più incontrare nessun ostacolo alla loro crescita. Da recenti pubblicazioni OCSE si evince che, tra gli anni Settanta e Novanta, la crescita di lungo periodo dell'Italia era prossima a quella che ci si sarebbe sostanzialmente aspettata, ma l'impatto negativo del basso capitale umano fu in gran parte annullato da un effetto "specifico del Paese", ossia la capacità delle tipiche aziende italiane piccole ma flessibili di adattarsi rapidamente alle variazioni della domanda.¹⁵ Probabilmente, ora, questo punto di forza della realtà economica italiana è controbilanciato dagli svantaggi connessi alla mancanza di economie di scala e di iniziative di R&S. Un miglioramento più incisivo del capitale umano consentirebbe di sfruttare meglio le tecnologie esistenti e di svilupparne di nuove. Infine, è necessario proseguire con le riforme del mercato del lavoro volte ad aumentare il tasso degli occupati e ad abbassare quello di disoccupazione in modo da compensare il calo della popolazione in età lavorativa, che si prevede sottrarrà potenziale di crescita pro capite del PIL per molti anni a venire.¹⁶

Assicurare la sostenibilità fiscale

Nei prossimi anni e nel medio termine, le finanze pubbliche continueranno a svolgere un ruolo cruciale nel sostegno al processo di riforma italiano. In primo luogo, dunque, si dovrebbe proseguire sulla strada del consolidamento fiscale al fine di assicurare che l'andamento delle finanze pubbliche diventi effettivamente più sostenibile nonostante l'invecchiamento della popolazione. In tale ambito, le riforme programmate concernenti le infrastrutture, gli sgravi fiscali, l'istruzione, le pensioni, i servizi del pubblico impiego e il sistema dei sussidi di disoccupazione comporterebbero uscite di bilancio che dovrebbero essere compensate da risparmi in altri capitoli di spesa.

Le autorità italiane si troveranno dunque a dover prendere importanti decisioni. È rischioso pensare di poter finanziare le riforme attuali esclusivamente facendo affidamento sui futuri incrementi della crescita potenziale in quanto gli effetti saranno evidenti solo nel medio termine e potrebbero anche essere compromessi dall'incertezza circa la loro sostenibilità finanziaria. Prima di tutto bisognerebbe fare in modo che il debito pubblico inizi a calare velocemente, basandosi su una spesa primaria più efficiente e più limitata che genera una dinamica favorevole nei conti fiscali e consente così futuri tagli dell'onere fiscale. Tale strategia dovrebbe essere accompagnata da un riequilibrio della spesa pubblica affinché, rispetto a generosi programmi come quello pensionistico, o a misure improduttive come quella dei sussidi pubblici, sia dato più peso a settori più atti a incentivare la produttività e l'equità, come l'istruzione, e a una migliore distribuzione della spesa sociale. L'esperienza di altri Paesi OCSE indica che le riforme effettuate in questi ambiti hanno più probabilità di condurre a un reddito potenziale più sostenibile e a una maggiore coesione sociale.

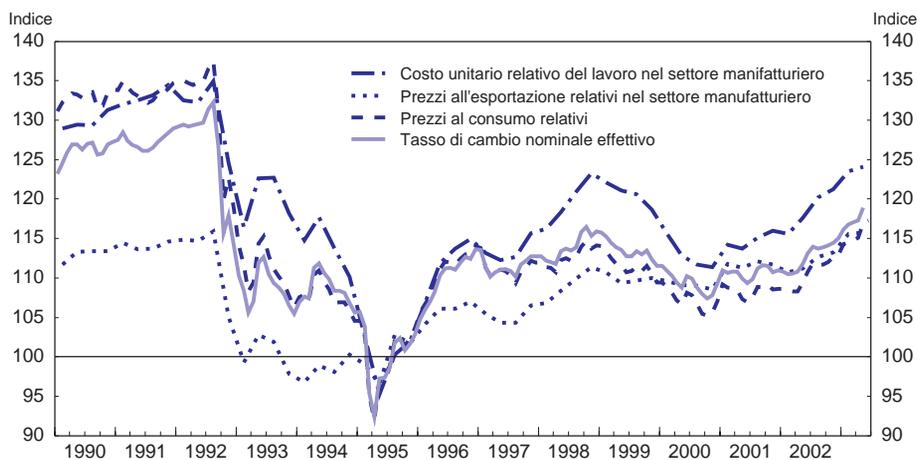
La spesa pensionistica sembrerebbe un ambito particolarmente adatto a subire una riduzione dei finanziamenti: un intero quarto di essi, infatti, è destinato a soggetti che non hanno ancora raggiunto l'età pensionabile effettiva, il che crea problemi di efficienza economica e di sperpero del budget. Benché le riforme pensionistiche degli anni Novanta abbiano ridotto drasticamente l'aumento degli esborsi per pensioni previsto in base all'invecchiamento della popolazione – portando l'Italia molto avanti rispetto a diversi altri membri OCSE – il livello attuale delle uscite pensionistiche è molto più alto che altrove a causa di sussidi previdenziali che divergono sostanzialmente dalla norma OCSE. Gli attuali eccessi del sistema pensionistico aumentano la pressione fiscale, che a sua volta danneggia le prospettive di crescita ed è difficile da difendere.

Interazioni macro-strutturali e tensioni

Declino della competitività con l'estero

Dai dibattiti pubblici italiani emerge che la competitività con l'estero, un tempo il principale punto di forza economica, è considerata uno dei principali rischi per la crescita e per il saldo con l'estero. Nella graduatoria della competitività internazionale, l'Italia continua ad essere agli ultimi posti.¹⁷ Gli indicatori OCSE della competitività di prezzi e costi mostrano un peggioramento tendenziale iniziato intorno al 1996 quando è stato fissato il tasso di cambio rispetto agli altri partner dell'UEM (Figura 8). Ciò è stato ravvisabile nel cattivo andamento delle esportazioni: da allora, le quote di mercato continuano a diminuire ogni anno, in particolare in risposta alla crisi asiatica del 1997-98 e nonostante il fatto che la conseguente debolezza dell'euro rispetto al dollaro abbia consentito una sostanziale diminuzione del tasso di perdita di quote di mercato, ciò ha portato

Figura 8. **Indicatori di competitività**¹
1995 = 100

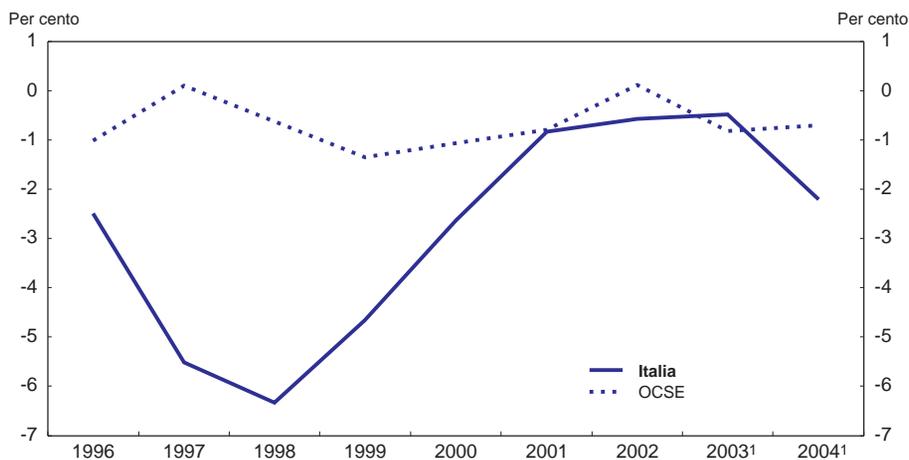


1. Un incremento dell'indicatore mostra una perdita di competitività
Fonte: OCSE.

solo a un alleviamento temporaneo (Figura 9). Il contributo delle esportazioni nette alla crescita del prodotto è quindi diminuito e, tramite effetti di accelerazione, ha avuto ripercussioni negative sulla domanda d'investimenti. In passato, quando le esportazioni erano il principale motore per la crescita, il tasso di cambio era svalutato circa ogni 7 anni o corretto per l'apprezzamento del tasso di cambio reale effettivo derivante dall'alta inflazione interna. Contemporaneamente, una politica di bilancio espansionistica in regime di signoreggio ha contribuito a limitare l'incremento del debito, la contrazione dei mercati finanziari ha permesso di mantenere bassi i tassi d'interesse reale, e aiuti diretti e indiretti sono pervenuti dalle restrizioni commerciali, dalle barriere all'entrata e dalla tendenza dello Stato ad approvvigionarsi dalle società nazionali. Al fine di compensare la perdita definitiva del tasso di cambio e di altri strumenti di protezione, la produttività e la competitività su fronti diversi da quello dei prezzi, devono essere rafforzate nei settori *commerciali*.¹⁸

Dall'analisi emerge che il profilo di specializzazione delle esportazioni italiane rende queste ultime particolarmente vulnerabili alle forze della globalizzazione. L'"indice Balassa" mostra che i vantaggi relativi del Paese si concentrano in due aree principali: i settori della manifattura tradizionale, caratterizzata da una bassa elasticità del reddito e da un'alta elasticità della domanda in rapporto ai

Figura 9. **Andamento delle esportazioni¹**
Variazioni percentuali annue



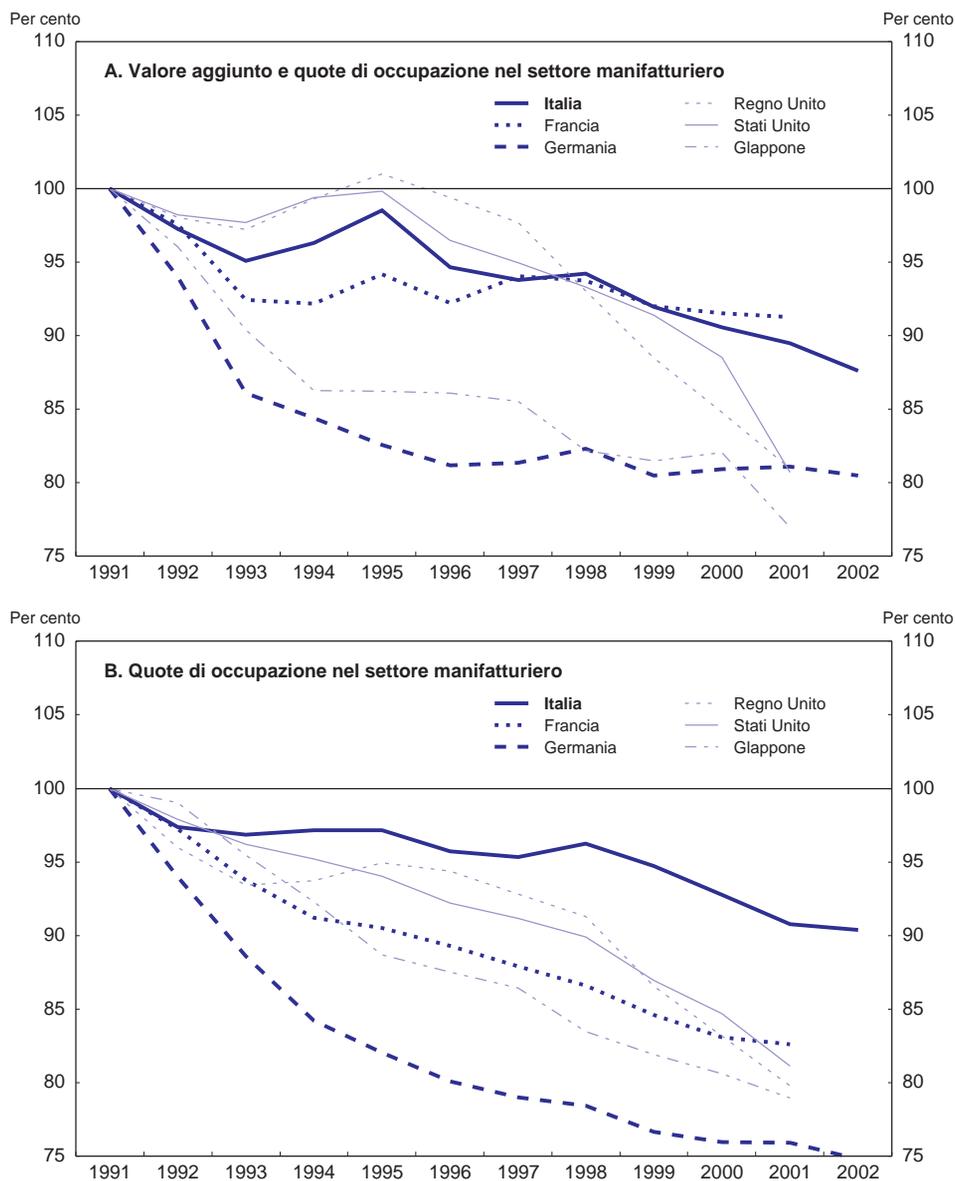
1. Proiezioni dell' Economic Outlook 73 (Maggio 2003).

Fonte: OCSE.

prezzi relativi, e le macchine utensili (Allegato I). Si tratta di settori in cui la concorrenza dei prodotti a basso costo provenienti dai paesi emergenti è molto forte. L'Italia, infatti, non è specializzata nei settori ad alta tecnologia e in quelli caratterizzati da grandi economie di scala, aree in cui i paesi OCSE dovrebbero possedere un forte vantaggio comparato. Inoltre, pare vi sia un elevato livello di persistenza nel modello italiano: l'autocorrelazione degli indici Balassa mostra che l'economia italiana ha una scarsa capacità di adattare e cambiare i suoi ambiti di specializzazione. Le esportazioni di servizi sono modeste rispetto a quelle degli altri paesi del G7, il che può essere dovuto al lento passaggio della produzione italiana dai manufatti ai servizi (Figura 10), a sua volta in parte dipendente dall'alto costo del lavoro rispetto al capitale. Dagli studi OCSE risulta che il solo fatto di sopprimere l'elevato onere fiscale¹⁹ darebbe un forte impulso alle esportazioni dei servizi. La dipendenza eccessiva dell'economia dai manufatti, e perciò dalle esportazioni, riflette anche probabilmente una carenza generale di concorrenza in molti settori protetti dei servizi (Capitolo III).

Al tempo stesso, l'Italia possiede chiari vantaggi competitivi che costituiscono un buon punto di partenza (Riquadro 1). In particolare, le aree industriali italiane sono state in grado di sfruttare il rapporto utilizzatore-produttore tra il settore della manifattura tradizionale e quello delle macchine utensili ottenendo successi sui mercati mondiali. Migliorando costantemente i prodotti grazie all'interazione tra aziende e alla collaborazione distrettuale con università e

Figura 10. **Valore aggiunto e quote di occupazione nel settore manifatturiero**
1991 = 100



Fonte: OCSE, Banca Dati Conti annuali della Ragioneria dello Stato.

Riquadro 1. Punti di forza e di debolezza della competitività italiana**Punti di forza**

- un tasso molto alto di imprenditorialità che denota una forte capacità di adattamento agli ostacoli elencati qui sotto
- gruppi di piccole imprese in grado di imitare le economie di scala e di raggiungere alti livelli di qualità (Made in Italy) attraverso progetti innovativi elaborati grazie all'interazione tra aziende, in contrasto con l'attività di ricerca di un ambiente più organizzato
- nonostante il consolidamento fiscale, persistenza di un'alta propensione al risparmio privato ben al di sopra di quanto succede in paesi come Germania, Regno Unito e Stati Uniti, il che indica una certa disponibilità di capitale nazionale per gli investimenti interni
- un livello di produttività del lavoro relativamente alto, il che denota una grande capacità di adattamento ai costi e alle rigidità del mercato del lavoro

Punti di debolezza

- infrastrutture insufficienti rispetto ai paesi concorrenti
- costi energetici tra i più alti del mondo
- un mercato del lavoro ancora rigido
- scarsa capacità di innovazione, derivante dalla bassa attività di R&S da parte delle imprese e dello Stato
- eccessiva e incerta regolamentazione ambientale
- scarsa informatizzazione
- svantaggi competitivi del sistema bancario
- problemi nella transizione verso la liberalizzazione del mercato evidenti nell'eccessivo controllo delle industrie di rete da parte dello Stato nonostante l'intensa opera di privatizzazione del passato
- troppa burocrazia; i costi italiani per la creazione di nuove aziende sono i più alti tra i paesi OCSE (€ 7 800) e i tempi sono i più lunghi dopo quelli della Germania (21 settimane). Inoltre, eccessive barriere alle innovazioni di prodotto
- pressione fiscale "asfissiante", con un cuneo fiscale sul lavoro (imposte indirette escluse) di oltre il 42 per cento rispetto al 10 per cento di Hong Kong, il 27 per cento del Giappone, il 28 per cento degli Stati Uniti e il 37-38 per cento di Regno Unito, Grecia e Germania

Fonte: Ministero delle Attività Produttive (2003)

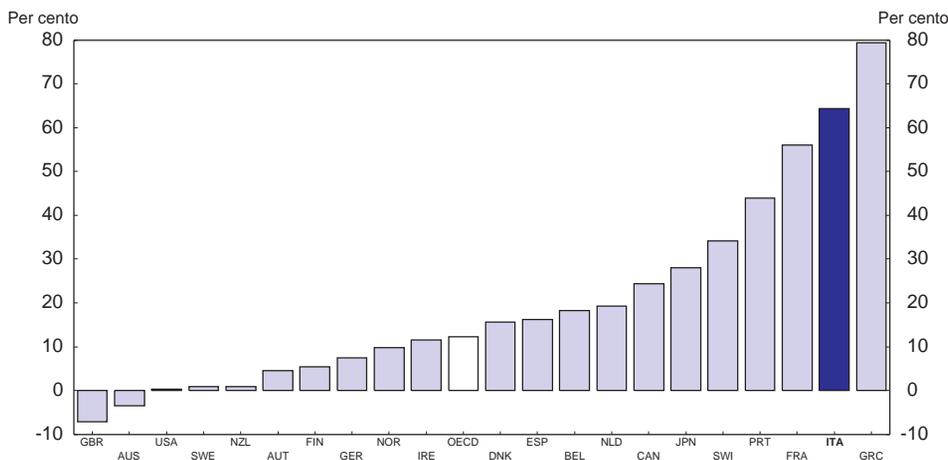
grandi imprese, l'Italia ha raggiunto standard di qualità praticamente senza eguali nei settori di nicchia. Il settore delle macchine tessili, ad esempio, ha continuato ad eccellere nonostante il rallentamento economico ed è riuscito a migliorare la competitività del costo del lavoro rispetto ai principali concorrenti grazie alla sua flessibilità nell'adattarsi ai cambiamenti. Nondimeno, anche questo settore incontra degli ostacoli nel fronteggiare la concorrenza internazionale, principalmente a causa della difficoltà nell'accedere a finanziamenti oltre il breve termine e dell'impossibilità di crescita che ne deriva, avendo il più basso tasso di capitalizzazione fra i paesi concorrenti.²⁰ In generale, la capacità di innovazione delle aziende italiane si scontra con i vincoli di credito e normativi che ostacolano la crescita delle piccole imprese individuali.

Un altro importante indicatore è l'incidenza relativamente bassa rispetto al PIL del Paese degli investimenti diretti esteri (Cfr. Figura 8, Capitolo III). Ciò è sintomatico di un problema su due livelli. *In primo luogo*, il fatto che l'Italia non attrae investimenti dall'estero significa che i costi per creare o svolgere un'attività commerciale nel Paese sono relativamente alti e/o che i prodotti destinati all'esportazione e le imprese produttrici non destano l'interesse degli investitori stranieri. Difatti, la maggior parte degli IDE è effettuata da multinazionali con un orientamento globale che va oltre il mercato del paese ospitante. Il primo ostacolo è verosimilmente il più importante. Da recenti studi OCSE emerge che non sono le barriere esplicite agli investimenti diretti, peraltro non particolarmente alte, a frenare gli IDE, ma un forte cuneo fiscale sul lavoro e una pesante regolamentazione dei mercati del lavoro e dei prodotti.²¹ In altri termini, gli ostacoli incontrati dagli esportatori italiani nella concorrenza globale sono gli stessi che impediscono l'ingresso degli IDE in Italia. Difatti, l'Italia sembra essere il Paese OCSE (eccetto la Grecia) che avrebbe più da guadagnare, in termini di capacità di attirare investimenti esteri, dalla rimozione delle barriere alla concorrenza (Figura 11). *In secondo luogo*, l'assenza di tali investimenti peggiora la mancanza d'innovazione delle esportazioni italiane. Da studi OCSE emerge infatti che gli IDE sono un veicolo di primaria importanza per la diffusione di *know-how* tecnologico e manageriale.

Continuo divario tra le regioni

Un modo per innalzare più facilmente il tasso di crescita potenziale dell'Italia consisterebbe nel favorire la crescita economica nella parte meridionale del Paese, area in cui molte risorse sono ancora sottoutilizzate. Il "nuovo programma" per il Mezzogiorno, iniziato 5 anni fa e volto a migliorare lo sfruttamento delle risorse del luogo, ha dato qualche risultato. Il reddito *pro capite* della zona è aumentato da circa il 66 al 68 per cento della media del Paese e il tasso di disoccupazione, in particolare quello giovanile, ha registrato un calo alquanto pronunciato (Tavola 3). Inoltre, nelle scuole medie inferiori, le percentuali di abbandono sono nettamente diminuite dal 1990 e il tasso di criminalità è migliorato. Tuttavia,

Figura 11. **IDE verso l'Italia e competitività del mercato dei prodotti**¹
 Variazione percentuale in proporzione alla media degli anni novanta



1. Effetto di una diminuzione della regolamentazione al livello degli Stati Uniti.

Fonte: Nicoletti *et al.* (2003)

il divario tra il reddito percepito al Sud e quello percepito al Nord continua ad essere maggiore di quello registrato nel 1991 e il recente miglioramento è stato dovuto alla migrazione verso le regioni più ricche ("spopolamento"). La crescita del PIL nel Sud, sebbene dal 1996 sia più alta rispetto al resto del Paese, non

Tavola 3. **Differenze regionali nei risultati economici**
 1995 e 2001

	Italia		Centro-Nord		Mezzogiorno	
	1995	2001	1995	2001	1995	2001
PIL ai prezzi di mercato	100.0	100.0	75.8	75.6	24.2	24.4
PIL pro capite	100.0	100.0	119.2	118.0	66.4	67.8
Produttività misurata come PIL per lavoratore	100.0	100.0	105.3	104.9	86.3	87.2
Tasso di occupazione, in percentuale degli occupati ¹	57.4	61.0	60.9	65.3	51.1	53.2
Tasso di disoccupazione, in percentuale della forza di lavoro ¹	11.6	9.1	7.6	4.8	20.4	18.6

1. I più recenti dati sul lavoro si riferiscono a gennaio 2003.

Fonte: Istat.

riflette quello che ci si potrebbe aspettare da una zona in “decollo”.²² Il tasso di disoccupazione del 18 ½ per cento è ancora inaccettabile e i livelli di produttività sono ancora molto inferiori a quelli del Nord.

I problemi del Mezzogiorno riflettono in parte, amplificandone l'immagine, i problemi della fase di transizione cui fa fronte l'Italia nel suo insieme. Agli inizi degli anni novanta, quando, a livello politico, fu presa la decisione di sanare le finanze pubbliche in preparazione dell'ingresso nell'UEM, gli ingenti sussidi del Governo alle banche e alle grandi imprese pubbliche, che avevano sostenuto l'economia del Sud, furono improvvisamente interrotti. Il risultato a breve fu una grave crisi economica per il Sud, accompagnata da una crisi bancaria che cessò solo quando le banche del Mezzogiorno furono acquisite da quelle del Nord (in modo da evitare l'impiego di fondi pubblici), ma nel medio termine ciò ha condotto a più forti incentivi per il sistema imprenditoriale del Sud. Nel 1998 il Governo centrale ha elaborato nuove linee programmatiche per sostenere gli aggiustamenti regionali verso i nuovi incentivi di mercato. Nel governo della cosa pubblica, la mentalità dei *contributi a pioggia*, trasferimenti di fondi quasi illimitati spesso associati a sprechi e talvolta a corruzione e scarsa capacità di investimento, doveva subire una radicale trasformazione cosicché i limiti di budget potessero essere rafforzati per un uso efficiente degli aiuti pubblici, prudentemente mirati, e dei fondi strutturali UE. Di fatto, tutte le regioni hanno migliorato i loro sistemi di amministrazione pubblica, e i loro risultati economici in accordo con il nuovo approccio, in particolare la Basilicata, la Campania e la Puglia.²³ Il sistema di sanzioni e di premi ha rappresentato un importante incentivo per sostenere l'ammodernamento dell'amministrazione pubblica a livello locale e per rafforzare la sua efficienza.²⁴ Il risultato è stato che tutte le regioni hanno sfruttato pienamente i fondi dell'UE nel 2002. Tuttavia, bisogna continuare ad esigere ancora di più in termini di efficienza dell'amministrazione locale e di spesa pubblica, specie per migliorare la capacità delle regioni a selezionare e a realizzare progetti di alta qualità.

Il Governo attuale ritiene che il settore privato non possa reagire positivamente al nuovo sistema d'incentivi senza una migliore base di infrastrutture nel Mezzogiorno che hanno sofferto di tagli nel budget per molti anni, principalmente nel settore idraulico, dello smaltimento dei rifiuti, energetico, e dei trasporti. Di conseguenza, la spesa pubblica in investimenti è stata aumentata e indirizzata soprattutto alle regioni meridionali. In queste regioni, la quota della spesa destinata alle infrastrutture è aumentata notevolmente rispetto a quella per gli incentivi diretti alle imprese e alle famiglie.²⁵ Tale riorientamento è sostenuto da tempi più rapidi di autorizzazione per i finanziamenti e dalla supervisione delle Amministrazioni centrali delle grandi opere. Si prevede di sviluppare il partenariato con il settore privato.

Il divario infrastrutturale costituisce una vera e propria barriera agli investimenti nel Sud del Paese e le iniziative volte a migliorare la situazione, benché in

ritardo, sono lodevoli. Tuttavia, al fine di evitare che i finanziamenti pubblici vengano utilizzati in modo inefficiente, sarà molto importante effettuare un'accurata analisi preventiva sulla convenienza dei costi per i nuovi progetti pubblici, specie per quelli di grande portata. Inoltre, l'opera di miglioramento delle infrastrutture dovrà essere assolutamente accompagnata da un continuo incremento del "capitale sociale". Benché negli ultimi anni la legge abbia assunto maggiore autorità, le estorsioni in settori come quello idraulico continuano a spingere verso l'alto i costi e i rischi degli investimenti nel Mezzogiorno. A tale riguardo, sarebbe importante continuare ad aumentare la qualità delle amministrazioni pubbliche locali. Infine, per dare impulso agli investimenti, oltre a infrastrutture più sviluppate e una migliore gestione amministrativa, è necessario che tra retribuzioni e livelli di produttività vi sia una migliore corrispondenza.

Le autorità considerano la possibilità di sostituire gli incentivi attuali destinati alle aziende con prestiti a lungo termine. Ciò contribuirà senz'altro a velocizzare la transizione all'economia di mercato. Tuttavia, nel breve periodo, l'impatto sulle disponibilità di risorse potrebbe essere negativo. Il settore finanziario sarebbe dunque dovuto intervenire distribuendo ampi crediti per colmare il divario. Anche se i prestiti bancari attribuiti alle imprese nel Sud sono aumentati in modo sostanzialmente più rapido rispetto al Centro-Nord, il Governo ha ritenuto che il credito bancario alle piccole imprese e ai lavoratori autonomi, che dominano il panorama economico del Mezzogiorno, fosse insufficiente²⁶ e ha quindi chiesto agli istituti di credito di porre rimedio alla situazione. Tuttavia, ora che alle banche è anche demandata maggiore cautela nella valutazione dei rischi, una politica di *moral suasion* non sembra essere la soluzione più adatta, soprattutto se si considera che le crisi bancarie meridionali derivano anche dalla tendenza a concedere prestiti sotto la pressione politica a clienti sospetti. E' stato anche dimostrato in modo empirico che le politiche basate sugli aiuti pubblici agli interessi sui mutui, applicate frequentemente fino agli anni '90, limitavano la capacità delle banche di verificare e controllare i progetti d'investimento.²⁷ Altri elementi suggeriscono che, ora, l'allocazione di aiuti agli investimenti pubblici da parte delle banche è inefficiente.²⁸

Ciò di cui sembra esservi bisogno è una politica economica che sostenga una maggiore concorrenza all'interno del settore bancario e lo sviluppo di più forme di credito non bancarie, come il *venture capital*, che finanzino le piccole imprese più esposte ai rischi. Mentre il divario fra i tassi di prestito alle imprese nel sud e quelle del centro e del nord è diminuito dalla metà degli anni novanta, l'opacità delle imprese rappresenta un notevole ostacolo all'ulteriore aumento della concorrenza sul mercato dei crediti. La scarsità d'informazioni verificabili sulla salute finanziaria delle aziende e sulla sostenibilità dei loro progetti d'investimento, esacerbata dall'estesa dimensione dell'economia sommersa, espone i potenziali entranti nel mercato locale dei crediti a gravi problemi di selezione sfavorevole (*adverse selection*).²⁹ Provvedimenti destinati a migliorare la diffusione

d'informazioni al pubblico da parte delle imprese avranno quindi un effetto benefico sull'efficienza complessiva dei mercati del credito, in particolare nel sud. Inoltre, riforme destinate a migliorare la tutela del creditore, sembrano essenziali, in particolare nell'ambito delle procedure fallimentari. A tale riguardo le inefficienze possono rappresentare forti incentivi per le banche ad erogare principalmente prestiti garantiti e a breve termine, incoraggiando il sovrainvestimento in progetti a basso rendimento di aziende redditizie a scapito dell'investimento in progetti potenzialmente ad alto rendimento di aziende non ancora remunerative.

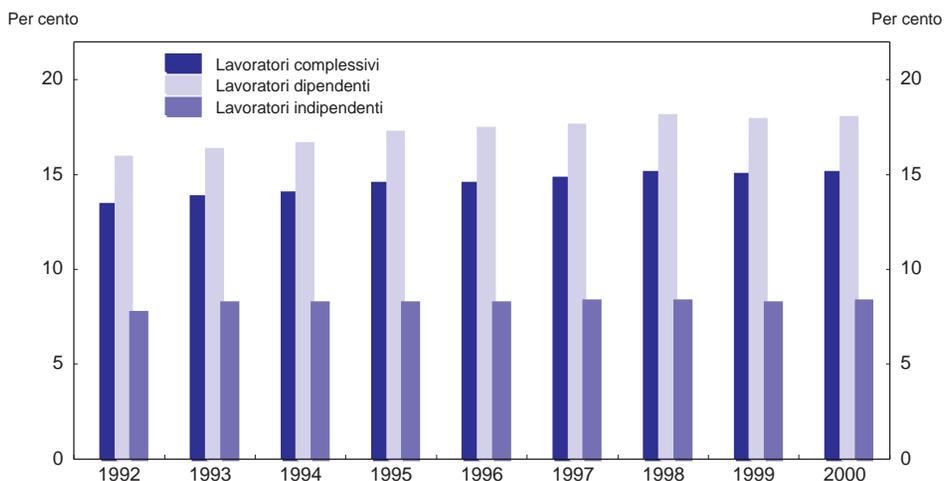
Economia sommersa diffusa

Durante gli anni novanta, l'economia sommersa, già diffusa in Italia, si è ulteriormente intensificata. In base alle stime ISTAT (2002d), nel 2000 la quota dei lavoratori irregolari sul totale era del 15,1 per cento rispetto al 13,4 per cento del 1992.³⁰ L'aumento era particolarmente pronunciato tra i lavoratori dipendenti; per quanto riguarda i lavoratori autonomi, l'attività irregolare si è stabilizzata dopo il 1993 (Figura 12). La diversità di sviluppi tra le due categorie potrebbe essere imputabile all'aumento dell'immigrazione irregolare, la quale ha avuto un certo impatto soprattutto sul lavoro dipendente. I settori maggiormente colpiti dall'attività sommersa sono agricoltura, commercio al dettaglio, trasporti, settore alberghiero e ristorazione e le attività di collaborazione domestica. Il lavoro clandestino è diffuso soprattutto al Sud³¹ dove alta è la presenza di aziende non registrate. Al Nord, invece, tale fenomeno è caratterizzato principalmente dall'assunzione di lavoratori non dichiarati in aziende registrate.³²

Per molti aspetti, le cause della diffusione e dell'aumento del lavoro clandestino sono le stesse alla base dell'alta disoccupazione,³³ in particolare la forte pressione fiscale. Difatti, l'onere tributario, calcolato come il cuneo fiscale per un lavoratore medio impiegato regolarmente, nonostante sia in calo dal 1997, è ancora quasi del 50 per cento.³⁴ Tra le altre cause vi sono fattori istituzionali: i) alto onere amministrativo sulle attività delle società; ii) servizi di consulenza e di formazione inadeguati per lo sviluppo di imprese e lavoratori iii) costi di adeguamento alle norme del mercato del lavoro; iv) tetti di retribuzioni *de facto* che penalizzano i lavoratori a bassa produttività, presenti soprattutto nel Mezzogiorno.

Per molti versi, quindi, i rimedi per ridurre l'economia sommersa si identificano con gli stessi provvedimenti strutturali necessari a ridurre la disoccupazione e ad aumentare il numero degli occupati. In particolare, una maggiore differenziazione salariale aiuterebbe i lavoratori a bassa produttività a trovare un impiego nel settore formale, con effetti molto positivi al Sud. Inoltre, oggetto di sostenibilità fiscale, una riduzione strutturale della pressione tributaria, costituirebbe un forte stimolo per imprese e lavoratori ad operare nella legalità. Anche una notevole semplificazione delle regole del mercato del lavoro e delle procedure amministrative e fiscali e un miglioramento dei servizi pubblici a disposizione delle

Figura 12. **Quota dei lavoratori irregolari**
In percentuale della categoria di appartenenza



Fonte: ISTAT.

aziende sarebbero auspicabili. Infine, controlli più diffusi e più frequenti, e sanzioni più severe, unitamente a una maggiore coordinazione tra le istituzioni pubbliche interessate, dovrebbero essere la regola, e non l'eccezione, nell'amministrazione dei sistemi fiscale, della sicurezza sociale e dell'amministrazione giudiziaria (Cfr. Riquadro 2).

Differenze distributive

L'Italia è tra i primi posti in Europa per la disparità nella distribuzione del reddito, equivalente alla disparità osservata negli Stati Uniti (Tavola 4), nonostante un elevato grado di compressione dei salari. Tuttavia, tra i due paesi vi è una differenza fondamentale: in Italia, a causa del basso tasso di occupazione, la distribuzione di mercato dei redditi è meno equa che negli Stati Uniti, dove la dispersione delle retribuzioni è più che compensata dall'alto livello di occupazione.³⁵ Di conseguenza, grazie alla forte progressività delle imposte, l'impatto della politica fiscale nella correzione del risultato di mercato è più forte in Italia; per quanto riguarda i trasferimenti, invece, negli Stati Uniti il sistema pensionistico pubblico è altamente redistributivo, mentre in Italia, esso assorbe praticamente tutta la spesa sociale e può essere persino leggermente regressivo. In gran parte del resto dell'Europa continentale, la compressione dei salari tende ad

Riquadro 2. **Il programma del Governo per combattere l'economia sommersa**

La riduzione dell'economia sommersa è stata una delle priorità del Governo. Nel 2001 e nel 2002, sono state introdotte una serie di misure volte a incentivare aziende e lavoratori ad emergere nel settore formale. Prima di tutto, alle aziende e ai lavoratori non registrati ed emersi dal lavoro nero sono stati garantiti generose agevolazioni fiscali e contributive per tre anni unitamente a un condono per gli anni precedenti all'emersione. In secondo luogo, i soggetti sopramenzionati sono stati temporaneamente esentati dal rispetto di alcune norme previste per le grandi imprese ed è stata concessa loro l'opportunità di attuare un piano di ristrutturazione graduale per conformarsi progressivamente ai requisiti legali, concernenti ad esempio la sicurezza sul lavoro, e ai salari stabiliti nei contratti nazionali. Sono inoltre state istituite delle commissioni provinciali formate da rappresentanti delle parti sociali, delle Amministrazioni centrali e locali e degli enti previdenziali con lo scopo di assistere e monitorare le aziende nella presentazione e nell'attuazione del piano di ristrutturazione. Infine, sono state introdotte sanzioni più severe per le aziende che non collaborano col piano d'incentivi del Governo ed è stato elaborato un nuovo piano che prevede controlli più rigidi.

Nonostante i generosi incentivi, la partecipazione al programma del Governo è stata più bassa del previsto e ciò ha costretto le autorità a posticipare progressivamente il termine entro il quale le aziende avrebbero dovuto presentare la dichiarazione dell'attività sommersa e il piano di ristrutturazione. Il risultato ottenuto è stato inferiore alle attese, forse perché le misure mirano soprattutto a un condono per il passato (in particolare nel caso delle imprese) piuttosto che a ridurre strutturalmente i costi del lavoro nel futuro, specie nel Sud dove la produttività del lavoro è minore.¹ Un altro aspetto del programma che dovrebbe essere rivisto è la proliferazione di nuove commissioni che si aggiungono a quelle già presenti presso le Camere di Commercio locali e presso gli enti previdenziali. Mentre l'attiva partecipazione delle parti sociali può contribuire a incrementare le adesioni al programma, la coesistenza di diverse commissioni che si occupano della stessa questione potrebbe condurre a uno spreco di risorse umane e finanziarie.

Sebbene pochi abbiano finora aderito al programma del Governo, la priorità che le autorità hanno dato alla questione potrebbe aver rallentato la crescita del numero dei lavoratori irregolari, come lo indica, fino ad oggi, l'aumento dei lavoratori registrati presso gli enti previdenziali e dalla crescita significativa dell'occupazione regolare nel Mezzogiorno. Altre misure come i crediti d'imposta per le assunzioni permanenti, i *prestiti d'onore* (finanziamenti pubblici ai nuovi lavoratori autonomi), nonché il piano per regolarizzare l'immigrazione illegale potrebbero avere contribuito ai suddetti miglioramenti.² Oltre a rafforzare le speranze per il futuro successo del programma, questi risultati indicano anche che forse, fino ad ora, le aziende e i lavoratori non hanno completamente creduto all'impegno del Governo di non penalizzare la loro condotta passata. Questa incertezza li avrebbe indotti a non ammettere ufficialmente le proprie irregolarità. Inoltre, le frequenti modifiche al programma e alle scadenze, anche se progressivamente più favorevoli alle aziende, potrebbero aver contribuito ad aumentare tale incertezza.

1. Boeri (2002).

2. Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (2001).

Tavola 4. **Distribuzione del reddito in Italia, negli altri paesi UE e negli USA**
Coefficiente di Gini

	Italia	UE ¹	Stati Uniti
Metà anni Ottanta	30.6	26.4	34.0
Anni più recenti	34.5	27.3	34.4

1. Si riferisce alla media dell'Unione Europea esclusi Italia, Lussemburgo, Portogallo e Spagna. Per gli ultimi tre paesi, i dati non sono disponibili.

Fonte: OCSE, Society at a glance, 2001.

essere meno pronunciata che in Italia, ma in assenza di disparità fra regioni, fasce d'età e sesso nei tassi di occupazione, accentuate in Italia, la distribuzione di mercato dei redditi è generalmente più uniforme. Inoltre, in Europa, in media, il sistema fiscale redistribuisce il reddito più che negli Stati Uniti o in Italia: i sistemi del mercato del lavoro e sociale non pensionistico sono in genere molto più estesi e tendono maggiormente ad equiparare i redditi. Generalmente, anche la progressione fiscale è più pronunciata.

Da questa analisi emerge che in Italia, le riforme orientate al mercato potrebbero certamente migliorare la distribuzione di mercato dei redditi, riducendo l'onere redistributivo sulla politica fiscale. Una maggiore flessibilità salariale a livello microeconomico concorrerebbe ad aumentare l'occupazione e la crescita italiane. Gli squilibri regionali potrebbero essere ridotti in quanto i salari potrebbero riflettere diversi livelli di produttività; i lavoratori sarebbero così più motivati ad accettare i programmi di formazione e i datori di lavoro più propensi a fornirli. Una struttura fiscale meno progressiva potrebbe incoraggiare un maggior impegno sul lavoro. Tuttavia, gli individui sembrano credere che, conseguentemente alle riforme, la distribuzione del reddito tenda a peggiorare. Non solo è probabile che la disparità tra sussidi salariali ed extrasalariali aumenti, ma la tendenza in atto verso una maggiore flessibilità contrattuale è sintomatica di una maggiore disoccupazione frizionale. Le prossime fasi della riforma fiscale riguarderanno, invece, le agevolazioni fiscali alle fasce di reddito alte e medio-alte. Sarà importante che, in tali circostanze, il pubblico diventi più consapevole del fatto che il sistema di sicurezza sociale migliore scaturisce da un'economia dinamica e in espansione. Potrebbe essere nondimeno necessario rafforzare alcuni meccanismi fiscali di redistribuzione al fine di promuovere l'equità e mantenere il consenso sociale alle riforme. Tali meccanismi dovrebbero tuttavia rimanere limitati, tenuto conto del problema fiscale e degli effetti disincentivanti sullo sforzo al lavoro. Essi dovrebbero inoltre essere prevalentemente mirati a fornire tutte le possibili opportunità ai lavoratori per innalzare il proprio livello culturale e sfruttare appieno le proprie capacità nel mercato del lavoro.

A tale proposito, il brusco aumento delle differenze fra generazioni connesso all'attuazione delle riforme strutturali è un problema di primo piano. In particolare, la lunga e progressiva introduzione della riforma pensionistica del 1995 significa che i tassi di remunerazione dei contributi pensionistici percepiti dai lavoratori con un passato contributivo molto breve sono molto inferiori a quelli di altri lavoratori che beneficiano di ritorni molto più generosi di quanto finanziariamente giustificabile. Pertanto, la priorità di una spesa più equa potrebbe tradursi in benefici più bassi per tutte le fasce di lavoratori in modo da ottenere una maggiore quantità di fondi da destinare all'assicurazione contro la disoccupazione, alla formazione e all'istruzione, soprattutto per i lavoratori più giovani e per le donne. Potrebbe anche essere ragionevole orientare più tagli fiscali verso le indennità integrative del reddito lavorativo in modo da migliorare la relazione equità/efficienza.³⁶ Inoltre, sembra importante ridurre la "dualità" del mercato del lavoro rappresentata dal contrasto fra contratti sempre più precari per i nuovi assunti e contratti più rigidi per i lavoratori più anziani che detengono contratti di durata indefinita (che rappresentano la maggioranza degli iscritti ai sindacati). Infine, sarebbe vitale sviluppare meccanismi assicurativi di mercato destinati alle nuove fasce di lavoratori. A tale proposito, l'attuale iniziativa volta a creare un pilastro di sistemi pensionistici privati riveste una grande importanza e dovrebbe essere accompagnata da adeguate tutele istituzionali per gli investitori.

L'agenda delle riforme strutturali

Di conseguenza, le prospettive per il breve periodo non sono positive e, sebbene le condizioni monetarie non stiano ostacolando la ripresa, ulteriori stimoli fiscali diretti non sarebbero praticamente giustificati né possibili. Per contro, è possibile che la fiducia delle imprese si rafforzi e che i risparmi precauzionali delle famiglie diminuiscano se il debito pubblico fosse significativamente ridotto, magari nell'ambito di una strategia di più ampia portata volta ad aumentare la crescita potenziale. Ciò induce a chiedersi se gli aspetti strutturali stanno ostacolando o aiutando l'espansione economica, quale tipo di (altre) riforme strutturali sono auspicabili e in che ordine dovrebbero essere attuate.

Difatti, negli scorsi 5-10 anni sono stati costantemente elaborati programmi di riforme strutturali e, paradossalmente, questo periodo di intense riforme, caratterizzato dall'allineamento delle istituzioni italiane all'UE, è coinciso con una lunga fase di crescita lenta in presenza di un differenziale di inflazione persistente. Una tappa importante è stata raggiunta quando l'Italia ha mostrato di rispettare i criteri fiscali e di inflazione per poter entrare a far parte dell'UEM nel 1997: allora si è assistito, infatti, a un forte calo dei tassi di interesse reale. Tuttavia, tali successi sul fronte macroeconomico e il progressivo ridimensionamento del protezionismo e delle ingerenze economiche dello Stato non sono bastati a migliorare in modo sostenuto i risultati economici, il che significa che c'è ancora

molto da fare. Data la consistenza del debito pubblico e la spesa, l'onere fiscale continua ad essere forte. Parallelamente, in quanto membro dell'area dell'euro, l'Italia dovrebbe considerare la flessibilità dell'economia reale un fattore principale per il mantenimento della competitività. Tuttavia, esistono ancora molte barriere come le rigidità del sistema tributario e dei mercati dei prodotti, del lavoro e finanziari, trattate più in dettaglio nei capitoli successivi. Inoltre, l'innovazione sta diventando un fattore sempre più importante per la competitività globale, ma, a causa dei vincoli di bilancio, il capitale umano e le infrastrutture da impiegare in questo ambito sono ancora insufficienti.

Le riforme del mercato del lavoro, iniziate intorno al 1998 e finora le più avanzate dei paesi dell'area dell'euro, avrebbero dovuto attutire maggiormente gli *shock* subiti dal settore delle famiglie e da quello societario, rispettivamente attraverso il calo strutturale del tasso di disoccupazione e la riduzione dei costi di assunzione al margine. Eppure, la crescita economica è rimasta debole rispetto alla media UE. Nondimeno le riforme di allora hanno avuto la loro importanza e non si può escludere che in una fase di transizione caratterizzata da una crescente esposizione alle forze di mercato, la vulnerabilità dell'Italia agli shock globali possa essere aumentata proprio quando questi ultimi si sono intensificati. L'Italia rimane eccessivamente dipendente dalle esportazioni quale fattore esogeno della propensione agli investimenti. Incoraggiare l'appianamento dei consumi privati, sviluppando per esempio il mercato dei mutui, garantendo la sostenibilità fiscale e migliorando il funzionamento del mercato del lavoro, potrebbe migliorare la capacità di risposta a shock esterni come a quelli interni.

Il Governo attuale si è insediato due anni fa con un forte mandato elettorale per migliorare la gestione dell'economia. Il successivo brusco rallentamento dell'economia ha, se non altro, aumentato la pressione sui responsabili delle politiche per attuare sostanziali cambiamenti. Una delle priorità assolute del Governo è l'attuazione di un programma di tagli fiscali scaglionati nel tempo. D'accordo con i suoi partner sociali, il Governo ha accelerato la liberalizzazione del mercato del lavoro migliorando, al tempo stesso, la protezione sociale e ha elaborato un piano di assicurazione contro la disoccupazione nonché il pilastro dei fondi pensionistici privati. Ha inoltre proposto riforme innovative per l'istruzione e il diritto societario e sviluppato piani per le lunghe e ritardate riforme del sistema giudiziario e delle procedure fallimentari. Per rendere il settore pubblico più efficiente, si deve proseguire con la riforma della pubblica amministrazione e con la *devolution* fiscale iniziate nella scorsa legislatura nonché migliorare le infrastrutture pubbliche. Si tratta evidentemente di iniziative ad alto costo politico. Il fatto che non sempre si riesce ad attuare la soluzione migliore, specie nell'ambito del sistema pensionistico e delle leggi sulla tutela del posto di lavoro, è forse comprensibile se si tiene conto della necessità di mantenere un diffuso consenso alle riforme.

Ciononostante, questo Esame sostiene che, a dispetto dell'indubbia portata e ambizione del programma di riforme, i problemi strutturali sottostanti sono tali che in definitiva il suo successo dipende da due condizioni fondamentali:

- Per raggiungere l'obiettivo fondamentale di una minore pressione fiscale, è necessario *diminuire la spesa strutturale*. La riduzione delle imposte necessaria nel contesto di Maastricht, potrebbe già di per sé comportare un taglio della spesa, e le "scelte difficili" potrebbero essere rimandate per qualche tempo tramite la vendita di attività pubbliche. Ciò, tuttavia, potrebbe porre dei rischi alla sostenibilità fiscale di lungo periodo e alla performance economica. Per questo è auspicabile dare una chiara priorità agli obiettivi di spesa pubblica. Una più estesa applicazione dei principi di mercato alla spesa pubblica (analisi costi benefici sia per quanto riguarda i progetti per le infrastrutture sia per il fabbisogno di manodopera, oneri per gli utilizzatori, *outsourcing*, ecc.) consentirebbe di risparmiare con un minimo disagio ai servizi pubblici. In una prospettiva di lungo periodo, finanze pubbliche più solide sono necessarie per sostenere il processo di crescita negli ambiti desiderati, quali la riduzione delle imposte, l'attività di R&S, le infrastrutture, l'istruzione e la sicurezza dei lavoratori.
- *La concorrenza di mercato* deve essere rafforzata e deve avere un ruolo più importante nell'orientamento complessivo delle politiche economiche. Queste ultime devono rivedere gli ostacoli alla contendibilità dei mercati nei settori dei servizi e nel controllo societario e le ancora rigide strutture di contrattazione salariale al fine di migliorare gli incentivi commerciali di base. Lo scopo ultimo è rendere i mercati più innovativi e competitivi e l'offerta più elastica e sensibile alle variazioni della domanda.

II. La politica fiscale

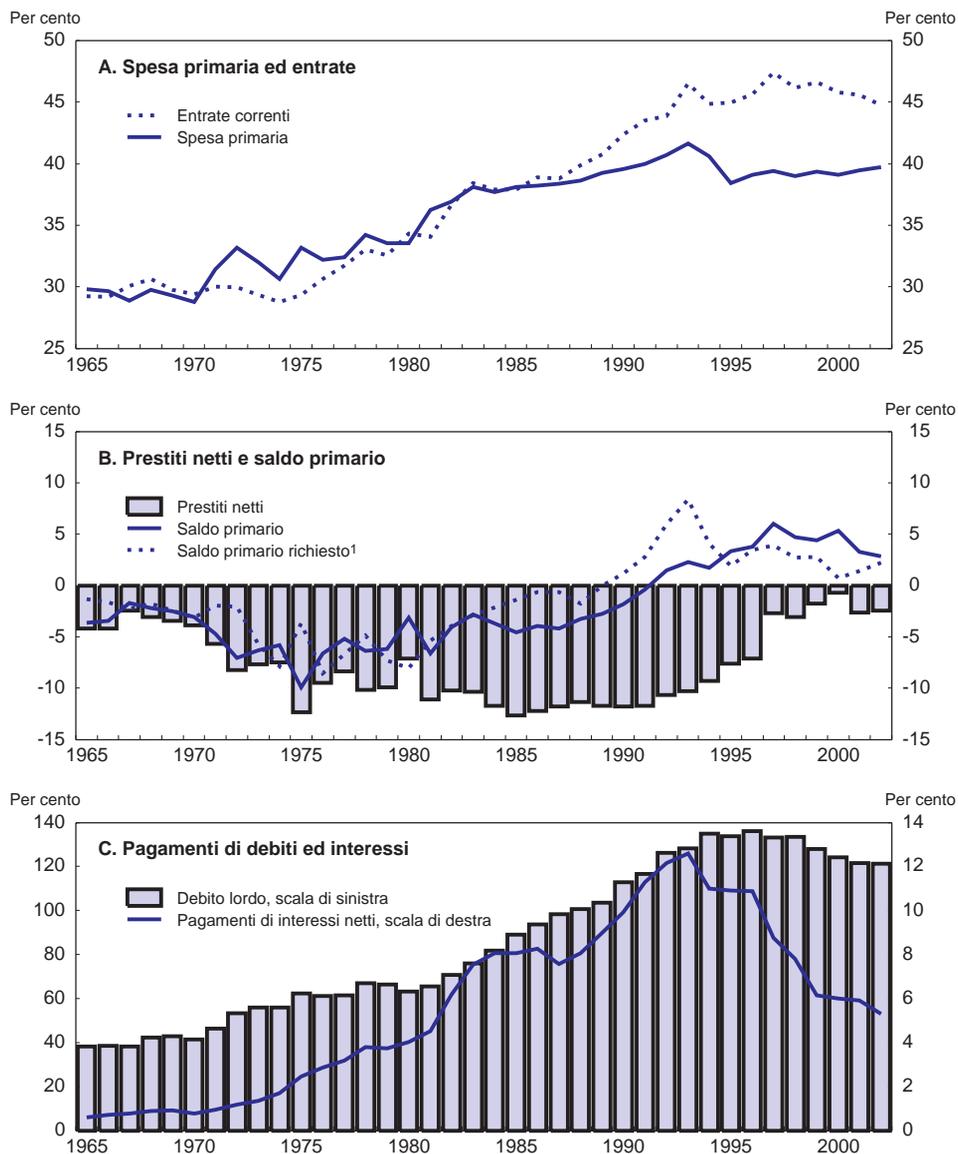
Andamenti generali

Il consolidamento fiscale ha subito un notevole rallentamento, benché il rapporto deficit/PIL sia continuato a calare, nel 2001 e nel 2002 (Figura 13). Dopo aver segnato una crescita passando dall'1,8 per cento del PIL del 2000 al 2,7 per cento del PIL del 2001, il disavanzo di bilancio nel 2002, nonostante il netto rallentamento economico, ha registrato un leggero calo, attestandosi al 2,5 per cento del prodotto. Tale diminuzione è attribuibile agli effetti di una serie di provvedimenti tra cui il rafforzamento dei controlli sulla spesa delle Amministrazioni centrali, l'ampliamento della base imponibile per le aziende e il potenziamento dell'accordo sulla spesa sanitaria con le regioni. Il ricorso a misure *una tantum*, in particolare la vendita di attività reali pubbliche e i proventi delle cartolarizzazioni hanno contribuito a contenere i disavanzi in un periodo di forte rallentamento ciclico. Nondimeno, esiste anche un problema sottostante di debito eccessivo che in futuro dovrà essere affrontato con misure di natura più duratura. Pertanto, il processo di consolidamento fiscale e il conseguimento nonché il mantenimento degli obiettivi di medio termine di bilancio in pareggio potrebbero richiedere altre misure.

Nel 2002, grazie ai bassi tassi di interesse reali e a uno *swap* su titoli di Stato detenuti dalla Banca centrale, il rapporto debito pubblico/PIL è sceso di circa 3 punti percentuali al 106,7 per cento. Tuttavia, il livello ancora alto dell'indice di indebitamento fa sì che i saldi fiscali rimangano vulnerabili ad ogni aumento inaspettato dei tassi di interessi e limita lo spazio per manovre di bilancio espansive.

La soluzione per eliminare la suddetta vulnerabilità fiscale nel medio e lungo periodo risiede nel ridurre ulteriormente e in modo duraturo il rapporto tra uscite primarie e PIL. A tale riguardo, è importante procedere alla riduzione delle uscite destinate al sistema pensionistico in quanto la spesa connessa all'invecchiamento della popolazione rappresenta una quota molto alta dell'attuale spesa pubblica totale.³⁷ Anche le uscite destinate alla sanità, la causa principale della recente contrazione di bilancio, dovrebbero essere contenute e bisognerebbe applicare severi vincoli di bilancio alle regioni. Inoltre, le autorità stimano che

Figura 13. **Indicatori fiscali**
In percentuale del PIL



1. Avanzo primario necessario per stabilizzare l'indice di indebitamento netto.

Fonte: OCSE.

l'attuale riforma fiscale – in particolare i recenti condoni – conducano a un aumento permanente delle entrate riducendo l'elusione e l'evasione fiscali e ampliando la base imponibile. Si prevede che anche le due agenzie create recentemente, ossia *Infrastrutture S.p.A.* e *Patrimonio S.p.A.* (che si occupano rispettivamente della partecipazione del settore privato nei progetti pubblici sulle infrastrutture, e della rivalutazione e della eventuale vendita delle proprietà immobiliari ad azionariato diffuso) contribuiscano ad innalzare il valore del capitale sociale pubblico esistente e ad accrescerlo e migliorarlo nel breve-medio termine (Cfr. anche Capitolo IV). Nondimeno, per realizzare una valorizzazione ottimale della moneta, ogni nuovo progetto deve essere sottoposto a un attento processo di preparazione e ad una specifica analisi, sulla convenienza dei costi.

Recenti sviluppi di bilancio

Il consolidamento fiscale è rallentato nel 2001 con nessun miglioramento significativo nel 2002

Il *Documento di Programmazione Economica e Finanziaria* (DPEF) redatto nel giugno 2000 aveva fissato l'obiettivo di disavanzo di bilancio per il 2001 all'1 per cento del PIL, mentre il deficit effettivamente registrato è stato del 2,7 per cento del prodotto (Tavola 5). Se il peggioramento fiscale è in parte attribuibile al rallentamento economico, l'espansione del disavanzo è stata causata principalmente dall'aumento delle uscite non destinate al pagamento di interessi e in particolare della spesa sanitaria, alimentata dall'abolizione del sistema dei ticket. Gli esborsi in prodotti farmaceutici sono aumentati del 33 per cento rispetto al 19 per cento del 2000. I problemi di spesa ereditati dall'anno precedente hanno reso più difficile l'adozione del bilancio del 2001: ad esempio, pur avendo contribuito a contenere le spese nel 2000, il differimento della maggior parte dei costi associati ai rinnovi biennali dei contratti salariali dei dipendenti pubblici con decorrenza 2000 ha chiaramente contribuito all'aumento delle contribuzioni nel 2001.

Il DPEF redatto nel luglio 2001 aveva fissato l'obiettivo di disavanzo per il 2002 allo 0,5 per cento del PIL, mentre il documento presentato un anno dopo lo alzava all'1,1 per cento del PIL in considerazione del fatto che la ripresa dell'attività economica era stata ritardata. Nel 2002, il deficit di bilancio effettivo è stato, infatti, del 2,5 per cento del prodotto, livello leggermente inferiore all'anno precedente, ma notevolmente al di sopra perfino del valore rivisto a metà anno. Gran parte dello slittamento è imputabile a un ulteriore inaspettato indebolimento dell'economia nella seconda metà dell'anno, ma il calo del gettito fiscale è stato ancora più netto di quello previsto in tali circostanze. Anche la spesa sanitaria si è ridotta. Inoltre, le entrate fiscali derivanti dalle imposte sulle persone giuridiche soggette ad autotassazione, sul reddito delle persone fisiche, sulla cessione di imprese e di investimenti azionari e sulla rivalutazione dei cespiti patrimoniali

Tavola 5. **Conto economico delle Amministrazioni pubbliche**¹
In percentuale del PIL

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Entrate						
Imposte dirette	16.2	14.5	15.1	14.7	15.1	14.2
<i>di cui:</i>						
sulle famiglie	11.9	11.9	12.1	12.1	11.8	11.6
sulle imprese	4.3	2.6	3.0	2.6	3.2	2.6
Imposte indirette	12.4	15.3	15.1	15.0	14.5	14.6
Contributi sociali	15.3	12.8	12.7	12.7	12.6	12.7
Altri trasferimenti correnti	1.4	1.4	1.3	1.3	1.4	1.3
Reddito da capitale	0.6	0.5	0.7	0.5	0.5	0.5
Totale entrate correnti	45.9	44.7	45.0	44.2	44.0	43.3
Uscite						
Consumi pubblici	18.2	17.9	18.0	18.3	18.8	18.8
Sussidi	1.2	1.3	1.2	1.2	1.1	0.9
Prestazioni sociali	17.3	17.0	17.1	16.7	16.6	17.1
Altri trasferimenti correnti	1.3	1.3	1.4	1.3	1.3	1.4
Interessi passivi	9.4	8.3	6.8	6.5	6.4	5.8
Totale uscite correnti	47.4	45.8	44.6	44.0	44.3	44.0
Risparmio	-1.4	-1.2	0.4	0.2	-0.3	-0.7
Investimenti lordi	2.2	2.4	2.4	2.4	2.5	2.5
Trasferimenti netti di capitale ricevuti	-0.3	-0.8	-1.1	0.3	-1.1	-0.6
Consumo di capitale fisso	1.2	1.2	1.3	1.3	1.3	1.3
Esborsi netti di capitale	1.3	1.9	2.2	0.8	2.4	1.8
Totale spese	48.6	47.7	46.8	44.9	46.7	45.8
Prestito netto	-2.7	-3.1	-1.8	-0.6	-2.7	-2.5
Saldo primario	6.1	4.7	4.4	5.3	3.3	2.9
<i>Per memoria:</i>						
Saldo primario corretto per il ciclo	6.5	5.1	4.8	4.3	3.7	3.8
Prestiti netti corretti per il ciclo	-2.2	-2.7	-1.3	-1.7	-2.2	-1.4

1. Definizioni OCSE. In particolare, il saldo primario è calcolato sottraendo dal bilancio complessivo sia gli interessi attivi che quelli passivi. Secondo la definizione di Maastricht per la procedura di disavanzo eccessivo (la quale, diversamente dalla definizione dell'OCSE include gli *swap* d'interessi e esclude le licenze UMTS), i dati per i prestiti netti espressi in percentuale del PIL sono i seguenti: -2,7 in 1997, -2,8 in 1998, -1,7 in 1999, -1,8 in 2000, -2,6 in 2001, e 2,3 in 2002.

Fonte: OCSE.

delle società hanno registrato cali inferiori alle aspettative. All'ampliamento del disavanzo hanno contribuito anche le prestazioni sociali, sospinte dal numero crescente di pensioni per lunghi servizi e dall'aumento delle pensioni minime a circa 520 euro.

A causa del forte aumento del fabbisogno di fondi, specie in luglio e in agosto, il Governo ha introdotto un certo numero di misure correttive volte a limitare le uscite e a incrementare le entrate. In aprile era già stato emesso un decreto

legge in base al quale il prezzo corrisposto dal Servizio di Sanità Pubblico per la maggior parte delle medicine veniva abbassato del 5 per cento allo scopo di contenere le spese in prodotti farmaceutici. Infine, grazie al decreto legge per il "blocco delle spese" emesso in settembre, gli esborsi complessivi sono stati effettivamente limitati.³⁸ Il provvedimento rafforzava alcune procedure di controllo e monitoraggio, in parte già esistenti, ma non effettivamente applicate. *In primo luogo*, ogni voce di spesa è autorizzata solo nei limiti previsti dalla legge ed è soggetta a un massimale intangibile, espresso da un importo stabilito nel bilancio o nella legge che autorizza la spesa addizionale. Al raggiungimento dei limiti, la Ragioneria dello Stato informa il Ministero competente che blocca esborsi ulteriori. Qualsiasi sfioramento dei limiti previsti dalla legge deve essere coperto da nuovi finanziamenti approvati dal Parlamento. *In secondo luogo*, se il superamento dei limiti è tale da compromettere il conseguimento degli obiettivi fiscali, il Ministero dell'Economia e delle Finanze, autorizzato da una risoluzione del Consiglio dei Ministri e previa consultazione dei comitati parlamentari competenti, può ordinare che vengano stabiliti limiti generali sull'utilizzo discrezionale degli stanziamenti di bilancio. *In terzo luogo*, il periodo di tempo durante il quale gli stanziamenti non utilizzati possono rimanere nel budget è ridotto.³⁹ Dopo la diffusione di tali misure, la spesa pubblica, alla fine del 2002, è iniziata a rallentare. Per quanto riguarda i provvedimenti concernenti le entrate, in settembre è stato emesso un decreto legge sulla tassazione delle società, che riduceva in modo sostanziale i benefici derivanti dalla *dual income tax* e rendeva più restrittivi il trattamento fiscale sulle perdite di capitale e delle allocazioni delle compagnie di assicurazione alle riserve tecniche. Secondo le stime ufficiali, il decreto ha portato ad un significativo aumento delle entrate fiscali di 3,2 miliardi di euro negli ultimi due mesi dell'anno.

Il disavanzo di bilancio si è mantenuto al di sotto del limite del 3 per cento del PIL grazie ad alcune misure *una tantum* equivalenti a circa l'1,5 per cento del prodotto. Il contributo maggiore è derivato dalle cartolarizzazioni immobiliari (Riquadro 3)⁴⁰ per 6,6 miliardi di euro. Tali operazioni contribuiranno ad accelerare la dismissione di attività reali, principalmente di proprietà degli enti previdenziali, dal rendimento basso e incerto. Nondimeno, i proventi derivati dalle suddette cartolarizzazioni sono solo temporanei e quindi non possono essere utilizzati per migliorare il bilancio in modo permanente. Tale scopo può però essere raggiunto con l'alienazione graduale e ordinata, da effettuare nel contesto di un programma di lungo termine, di gran parte delle ingenti attività pubbliche italiane. Inoltre, un livello inferiore di passività finanziarie fruttifere di interessi, riducendo i pagamenti netti di interessi, concorrerebbe a creare un margine per mantenere la spesa primaria corrente all'interno di un limite complessivo.

Riquadro 3. **Cartolarizzazioni e vendite di immobili pubblici**

Affinché le riforme strutturali già annunciate possano portare a risultati concreti e le conseguenze per le finanze pubbliche della spesa connessa all'invecchiamento della popolazione possano essere gestite al meglio negli anni a venire, è importante che l'Italia riesca a ridurre le uscite primarie. A tale riguardo, impiegando nel modo più produttivo o socialmente utile le attività immobiliari pubbliche, stimate intorno al 65 per cento del PIL del 2002,* si potrebbero ottenere ingenti guadagni di natura economica e non per la popolazione. Inoltre, potrebbe essere redatto un programma di lungo periodo per l'alienazione ordinata e graduale delle attività pubbliche, sempre che la redditività sociale di queste ultime sia simile a quella delle attività del settore privato. Non-dimeno, la dismissione delle attività immobiliari su base annuale per colmare le lacune finanziarie, più che portare al previsto miglioramento permanente delle finanze pubbliche, potrebbe posticipare molto più importanti riforme per la riduzione della spesa.

Nel 2002, il Governo ha fondato *Patrimonio dello Stato S.p.A.*, un'agenzia per la gestione e l'eventuale vendita di attività pubbliche, tra cui gli immobili. Essa può mantenere la proprietà delle suddette attività o mettere quest'ultime sul mercato tramite vendite dirette o cartolarizzazioni.

Sia nel 2001 che nel 2002, il Governo italiano ha effettuato cartolarizzazioni e vendite di attività immobiliari pubbliche al fine di limitare lo scostamento dagli obiettivi stabiliti nel Programma di Stabilità. Nel dicembre 2001 è stata effettuata la prima cartolarizzazione delle attività immobiliari residenziali di proprietà degli *Enti Previdenziali*: essa ha interessato 27.292 abitazioni e 262 unità commerciali. Nel 2002, un'altra operazione di questo tipo ha coinvolto, tra gli altri, altre 54.000 abitazioni degli *Enti Previdenziali*. Per il 2003, invece, è prevista la vendita, tramite cartolarizzazione, di abitazioni appartenenti alle *Ferrovie dello Stato*, alle *Poste Italiane*, al Ministero della Difesa e al *Demanio*. I proventi derivanti dalle scorse operazioni sono ammontati a circa lo 0,5 per cento del PIL sia nel 2001 che nel 2002, e il Governo prevede di raggiungere lo stesso livello anche nel 2003.

* Le attività totali del settore pubblico sono stimate a più del 100 per cento del PIL. Cfr. Cantarelli (2003).

Il bilancio del 2003 e il nuovo piano a medio termine

L'obiettivo per il disavanzo pubblico nel 2003, fissato originariamente allo 0,8 per cento del PIL, è stato rivisto allo 1,5 per cento nell'aggiornamento del Programma di Stabilità del 2002 e recentemente è aumentato al 2,3 per cento fronte a condizioni economiche sfavorevoli. Per il 2004-2006 è previsto un graduale miglioramento delle finanze pubbliche grazie a una ripresa della crescita e al restringimento

Tavola 6. **Il piano fiscale di medio periodo**
In percentuale del PIL

	2003	2004	2005	2006
Indebitamento netto secondo i settori				
della Pubblica Amministrazione				
Amministrazioni pubbliche	-1.5	-0.6	-0.2	0.1
Interventi futuri		1.6	1.4	0.8
Amministrazioni centrali	-2.9	-3.1	-2.4	-1.5
Amministrazioni locali	0.5	0.5	0.5	0.4
Enti previdenziali	1.0	0.4	0.3	0.3
Amministrazioni pubbliche				
Totale entrate	46.1	44.9	44.8	44.6
Totale spese	47.6	47.1	46.3	45.4
Interventi futuri		1.6	1.4	0.8
Indebitamento netto	-1.5	-0.6	-0.2	0.1
Spesa per interessi netta	5.8	5.5	5.4	5.3
Avanzo primario ¹	4.3	4.9	5.2	5.3
Componenti del lato delle entrate				
Totale entrate tributarie	29.1	28.6	28.7	28.7
Contributi sociali	12.8	12.7	12.5	12.4
Interessi attivi	0.2	0.2	0.2	0.2
Altre entrate	4.0	3.4	3.3	3.3
Totale entrate	46.1	44.9	44.8	44.6
Componenti dal lato della Spesa				
Consumi collettivi	6.7	6.7	6.7	6.6
Trasferimenti sociali in natura	11.6	11.3	11.0	10.7
Trasferimenti sociali non in natura	17.2	17.0	16.6	16.4
Interessi passivi	6.0	5.6	5.5	5.4
Contributi alla produzione	1.1	1.1	1.1	1.1
Investimenti fissi lordi	1.9	2.5	2.7	2.6
Altre spese	3.1	2.9	2.7	2.6
Totale spese	47.6	47.1	46.3	45.4

1. Indebitamento netto più la spesa per interessi netta.

Fonte: Programma di Stabilità (novembre 2002).

dell'*output gap*. Le autorità si aspettano che il deficit di bilancio cali gradualmente e raggiunga un surplus dello 0,1 per cento nel 2006 (Tavola 6). La diminuzione dei pagamenti per interessi e una crescita più sostenuta contribuiranno al conseguimento dei suddetti obiettivi, ma il successo finale dipenderà dall'introduzione, nel 2004, di ulteriori misure che sostituiscano quelle temporanee del 2003 (Cfr. sotto).

Il bilancio per il 2003 mira a un continuo consolidamento fiscale pur evitando provvedimenti troppo restrittivi che danneggerebbero la crescita più della decelerazione globale. Ufficialmente ci si aspetta che le misure di bilancio riducano i finanziamenti netti delle Amministrazioni pubbliche di 12,3 miliardi di euro (Tavola 7). Si stimano entrate addizionali per 9,1 miliardi di euro, ossia circa l'1 per cento del PIL: si tratta soprattutto di entrate *una tantum* in quanto la maggior parte

dei guadagni proverranno dai piani di regolarizzazione e dalle amnistie fiscali. Gli emendamenti introdotti dal Parlamento introducono nuovi programmi per il pagamento delle imposte e dei contributi sociali che si aggiungono ai tre programmi originariamente contenuti nella Legge Finanziaria (per la conciliazione fiscale, la regolarizzazione delle attività detenute all'estero dalle persone fisiche, e la chiusura delle vertenze fiscali). Inoltre, sono stati elaborati diversi piani di regolarizzazione per le imprese al fine di evitare vertenze future e risolvere quelle pendenti. Per quanto riguarda la tassazione del reddito personale, la Legge di Bilancio del 2003 ha previsto amnistie fiscali (il *concordato* per i lavoratori autonomi e il *condono* per tutti i contribuenti) che, oltre a incrementare le entrate statali nel 2003, potrebbero portare a guadagni permanenti attraverso la riduzione della portata dell'economia sommersa. Queste misure si differenziano dalle tradizionali amnistie fiscali in quanto non prevedono sanzioni per gli obblighi inadempiti in passato, ma pagamenti *una tantum* basati principalmente sul reddito dichiarato tra il 1997 e il 2001. Tale approccio potrebbe migliorare il rapporto tra contribuenti e amministrazione e risultare in una base imponibile ampliata. Tuttavia, il frequente ricorso alle amnistie fiscali potrebbe indurre a credere in un loro uso ripetuto, facendo crescere il *moral hazard* e ostacolando il controllo dell'economia informale. Per questo, in futuro, invece di ricorrere alle amnistie, il Governo dovrebbe sviluppare un metodo più efficiente per individuare le frodi e imporre sanzioni deterrenti.

Gli aggiustamenti del 2003 tengono anche in considerazione i risparmi netti di spesa che, secondo le autorità, potrebbero raggugiarsi a circa 4,7 miliardi di euro (Tavola 7). La maggior parte dei suddetti risparmi deriva dalla diminuzione delle uscite per l'assistenza sanitaria. La Legge di Bilancio 2003 modifica il sistema di partecipazione alla spesa per le prestazioni specialistiche, della diagnostica strumentale e delle cure termali. Il tasso di sconto per gli acquisti del Governo applicato ai prodotti farmaceutici è stato rivisto e le spese per i servizi diagnostici e specialistici sono state mantenute. Un'altra importante disposizione riguarda la conversione delle sovvenzioni alle imprese in prestiti agevolati; tuttavia, il Parlamento ha mantenuto al di fuori di tali misure i sussidi in conto interessi, gli incentivi per la ricerca industriale e le sovvenzioni stabilite da accordi di sviluppo regionali. Per quanto riguarda le finanze pubbliche locali e regionali, il disavanzo delle Amministrazioni locali deve rimanere in termini reali pressoché al livello registrato nel 2001. Le autorità si aspettano che tale misura porti a un risparmio pari a 2,3 miliardi di euro, ma, al fine di assicurarsi che gli obiettivi siano effettivamente raggiunti, l'attività di monitoraggio dovrebbe essere rafforzata.⁴¹ Tra gli altri provvedimenti volti ad aumentare i risparmi nel 2003, figura la razionalizzazione del consumo intermedio che rafforzerebbe il ruolo della *Consip S.p.A.*, di proprietà del Tesoro, quale centrale di acquisto per il Governo e la definizione di uno standard di consumo per categoria merceologica. È stata inoltre data alta priorità all'impiego dei fondi rotativi per i progetti di investimento, per le opere pubbliche e per le aziende. Infine, tra gli altri provvedimenti, emergono ancora la

Tavola 7. **Effetti stimati della Legge di Bilancio 2003 sul bilancio delle Amministrazioni pubbliche**

In milioni di euro

ENTRATE	
Maggiori entrate	9 110
Programmi di regolarizzazione e conciliazione fiscali	7 900
Modifica tassazione videogiochi	650
Aumento imposte di consumo sul tabacco	430
Altri interventi	130
Minori entrate	-4 790
Modifica struttura Irpef	-3 490
Effetti su addizionale Irpef	-210
Riduzione aliquota Irpeg	-190
Sgravi Irap agricoltura	-330
Estensione incentivi rinnovo degli edifici	-200
Estensione esenzioni dalle imposte di consumo	-90
Estensione deducibilità dell'IVA per le macchine di servizio	-160
Altri interventi	-120
Variazione netta entrate	4 320
SPESE	
Minori spese	-8 100
Patto di stabilità interno	-2 250
Sanità e pensioni	-2 460
Acquisti di beni e servizi	-730
Oneri per il personale	-360
Razionalizzazione sussidi alle aziende ed altre spese in conto capitale	-2 300
Maggiori spese	3 420
Oneri per il personale	870
Finanza locale	630
Assistenza e previdenza	570
Spese in conto capitale e altro	1 350
Variazione netta spese	-4 680
Riduzione dell'indebitamento netto grazie agli interventi nella Legge Finanziaria	9 000
Altri risparmi di spesa non inclusi nella Legge Finanziaria	-3 300
RIDUZIONE COMPLESSIVA DELL'INDEBITAMENTO NETTO	12 300
<i>Fonte:</i> Banca d'Italia.	

trasformazione dell'ANAS in una società di capitali e la razionalizzazione dei finanziamenti alle *Poste Italiane* e alle *Ferrovie dello Stato*.

La natura *una tantum* delle misure per le entrate soprammenzionate dovrebbe ridurre l'impatto negativo sull'attività economica. Tuttavia, dato che la

crescita del PIL potrebbe essere inferiore alle stime ufficiali,⁴² il che provocherebbe a sua volta l'avvio degli stabilizzatori automatici, nell'aprile 2003, le autorità hanno rivisto l'obiettivo di disavanzo per il 2003 dall'1,5 al 2,3 per cento del PIL.⁴³ Data la natura delle misure correttive, è difficile quantificare in modo preciso i loro effetti. Al fine di conseguire gli obiettivi fiscali ufficiali sia nel 2003 sia nel medio termine in una situazione di tagli fiscali, è importante che la spesa primaria sia ridotta ulteriormente e in modo durevole e che la qualità degli esborsi sia contemporaneamente migliorata. Il raggiungimento degli obiettivi di disavanzo per il 2004 dipende dall'attuazione delle misure correttive. In effetti, saranno verosimilmente necessari provvedimenti per almeno l'1,5 per cento del PIL per compensare le perdite derivanti dalle amnistie fiscali *una tantum* e dalle misure di riconciliazione del 2003.⁴⁴

Recenti sviluppi del debito pubblico

Riduzione di un rapporto debito/PIL ancora alto...

Dopo aver raggiunto il picco del 124,3 per cento del PIL nel 1994, il rapporto debito/PIL ha continuato a ridursi, di riflesso alla serie di avanzi primari consecutivi relativamente alti. L'Italia rimane tuttavia il paese più indebitato dell'UE (Tavola 8). Inoltre, nel 2001, la riduzione del debito ha subito un rallentamento e

Tavola 8. **Confronto del debito pubblico lordo dei Paesi UE**
In percentuale del PIL

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Austria	61.8	64.7	69.2	69.1	64.7	63.7	67.5	66.8	67.3	67.6
Belgio	138.1	135.8	133.9	130.5	124.8	119.5	114.8	109.6	108.5	105.4
Danimarca	78.0	73.5	69.3	65.1	61.2	56.2	53.0	47.3	45.4	45.2
Finlandia	55.8	57.8	57.1	57.0	54.0	48.6	47.0	44.5	43.8	42.7
Francia	45.3	48.4	54.6	57.0	59.3	59.5	58.5	57.3	57.3	59.5
Germania	46.9	49.3	57.0	59.8	61.0	60.9	61.2	60.2	59.5	60.8
Grecia	110.1	107.9	108.7	111.3	108.2	105.8	105.1	106.2	107.0	104.9
Irlanda	96.5	90.9	82.9	74.1	65.0	54.9	49.3	39.3	36.8	34.0
Italia	118.2	124.3	123.8	122.7	120.2	116.4	114.9	110.6	109.5	106.7
Lussemburgo	6.0	5.6	5.7	6.3	6.4	6.6	6.3	5.9	5.6	5.7
Paesi Bassi	79.0	76.3	77.2	75.2	69.9	66.8	63.1	55.8	52.8	52.6
Portogallo	59.1	62.1	64.3	62.9	59.1	55.0	54.3	53.3	55.5	58.1
Spagna	58.4	61.1	63.9	68.1	66.6	64.6	63.1	60.5	56.9	54.0
Svezia	73.4	73.8	73.6	73.5	70.5	68.0	62.7	52.8	54.4	52.4
Regno Unito	45.4	48.5	51.8	52.3	50.8	47.7	45.1	42.1	38.9	38.4
Area dell'euro	66.7	69.0	72.9	74.5	74.3	73.5	72.0	69.5	69.1	69.1
UE	65.3	67.3	71.2	73.1	71.4	69.3	67.8	63.9	63.0	62.5

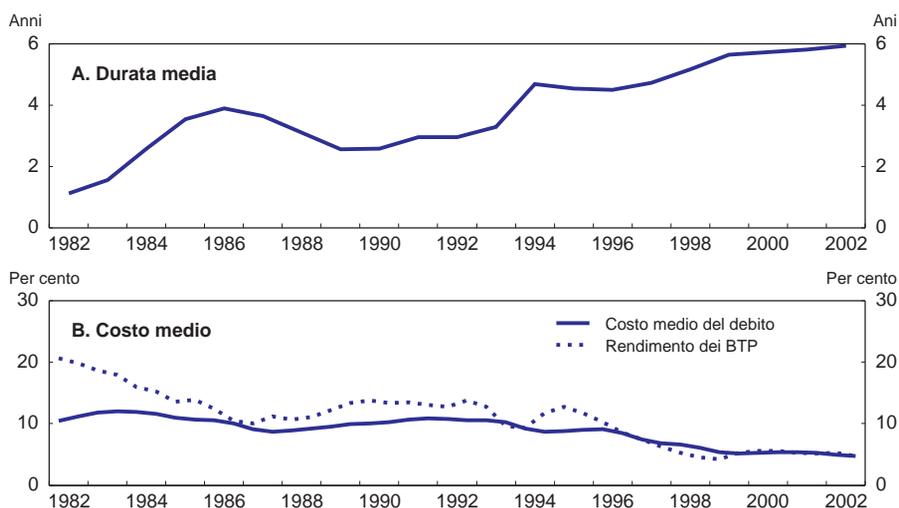
Fonte: OCSE, Eurostat, Ministero dell'Economia e delle Finanze.

l'indice d'indebitamento è calato di appena 1,1 punti percentuali, il valore più basso dal 1996. Nel 2002, il rapporto debito/PIL è calato di circa 3 punti percentuali al 106,7 per cento del PIL, principalmente per effetto dei bassi tassi di interesse e dello scambio di titoli pubblici detenuti dalla Banca d'Italia. Anche la totale privatizzazione di *Telecom* ha contribuito a migliorare l'indice di indebitamento.

...e una gestione del debito più efficiente

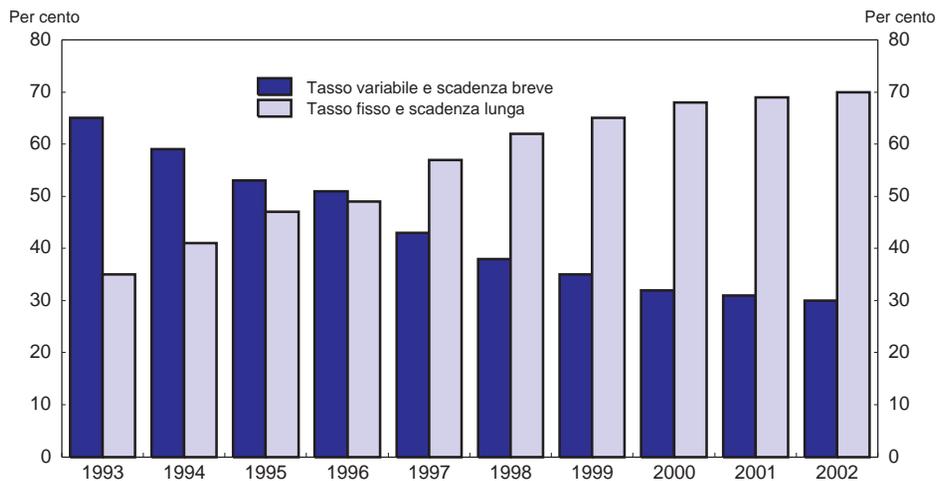
È dal 1997 che il costo complessivo del debito in percentuale del PIL continua a diminuire in termini di livello e di volatilità per effetto dell'allungamento della struttura per scadenze del debito e dei tassi di mercato calanti (Figura 14). Il Ministero dell'Economia e delle Finanze continua a sottolineare l'importanza della trasparenza, della regolarità e della prevedibilità delle proprie iniziative nei confronti dei mercati finanziari e a incoraggiare la diversificazione degli strumenti di debito per una struttura debitoria meno sensibile alle tensioni di mercato. La quota delle obbligazioni a tasso fisso è cresciuta al 70 per cento (Figura 15) in linea con la strategia che prevede l'aumento della scadenza media del debito e la riduzione delle quote di BOT e CCT. La durata media del debito pubblico è aumentata da 5,8 anni nel 2001 a 6 anni alla fine del 2002 per effetto dell'allungamento della struttura della scadenza del debito dalla metà degli anni novanta.

Figura 14. Durata e costi medi del debito



Fonte: Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Figura 15. **Scomposizione delle scadenze del debito interno del settore pubblico**
In percentuale del totale



Fonte: Banca d'Italia.

III. Competitività dei mercati dei prodotti e performance economica in Italia

Sintesi

Il *Rapporto sulla riforma regolamentare in Italia* (2001b) dell'OCSE ha riconosciuto i notevoli progressi compiuti dal Paese da quando è stata avviata la liberalizzazione dei mercati dei prodotti agli inizi degli anni novanta. Tale processo ha comportato un esteso programma di privatizzazioni, l'apertura del mercato e la deregolamentazione, cui ha fatto seguito la revisione dell'assetto normativo e istituzionale. Tuttavia, resta ampio spazio per ulteriori miglioramenti e l'accelerazione della crescita dipenderà fortemente dalla rimozione degli ostacoli e delle distorsioni che gravano sulla concorrenza. Le rigidità e le barriere protezionistiche influiscono in misura rilevante sulle caratteristiche strutturali dell'economia italiana, poiché esse incidono, fra l'altro, sull'intensità della concorrenza nei mercati dei prodotti, sulle dimensioni e sulla crescita delle aziende, sulle attività innovative, sulla capacità di attirare investimenti diretti esteri e sulla dinamica occupazionale. I problemi in termini di produttività e crescita, nonché i bassi livelli di spesa per le attività di ricerca e sviluppo, sono connessi a una struttura industriale pesantemente dominata dalle piccole imprese. Nonostante l'ampio numero di imprese, l'intensità della concorrenza e della rivalità è particolarmente debole fra le industrie manifatturiere "tradizionali", nel comparto della distribuzione al dettaglio e in quello dei servizi professionali. Senza l'eliminazione delle posizioni monopolistiche consolidate e l'allentamento delle barriere all'entrata e alla crescita delle imprese non sembra possibile che le attività innovative, che rappresentano uno dei principali motori della crescita economica, possano prosperare in Italia.

Il capitolo esamina come la concorrenza sul mercato dei prodotti abbia potuto influire, insieme alle politiche che la determinano, sugli andamenti dell'economia italiana nell'ultimo decennio. Pur prendendo atto dei notevoli progressi compiuti, l'analisi si prefigge principalmente di individuare le aree in cui le strategie adottate continuano a ostacolare la *performance*. La prima sezione passa rapidamente in rassegna gli andamenti dell'economia nazionale a livello sia settoriale che aggregato. Volgendo una particolare attenzione al settore manifatturiero,

esamina l'interazione fra risultati economici, competitività del mercato dei prodotti e struttura industriale, nonché il ruolo dell'assetto regolatorio e istituzionale, con riferimenti alle politiche per il mercato del lavoro, alla legge sul fallimento e agli oneri burocratici delle imprese. Sono successivamente valutate diverse aree di intervento normativo che hanno un'incidenza diretta sull'intensità della concorrenza nei mercati dei prodotti, comprese la normativa antitrust e la sua applicazione e le politiche regolamentari nel settore dei servizi. Quest'ultimo include sia industrie per loro stessa natura competitive, quali la distribuzione al dettaglio e i servizi professionali, sia industrie di rete per la fornitura di servizi contenenti segmenti non competitivi, come le telecomunicazioni, l'elettricità e il gas. Una sezione conclusiva formula, sulla base dell'analisi esposta, una serie di raccomandazioni di policy tese ad accrescere la concorrenza sul mercato dei prodotti.

Concorrenza nei mercati dei prodotti e *performance* macroeconomica

L'evidenza empirica mostra l'esistenza di una ben definita correlazione fra intensità della concorrenza nei mercati dei prodotti e miglioramento della produttività (OCSE 2002f). La competitività in tali mercati può anche avere significativi effetti sull'occupazione, poiché conduce non solo a un aumento dei salari reali, ma anche a un migliore funzionamento del mercato del lavoro. Nell'ultimo decennio la *performance* economica dell'Italia è stata comparativamente debole (Tavola 9): a livello aggregato la crescita media del PIL nel periodo 1990-2001 è stata fra le più basse dei paesi del G7, collocandosi ampiamente al disotto della media OCSE e di quella dell'Unione europea. Tale risultato, che contrasta con i livelli superiori alla media del PIL pro capite e del PIL per ora lavorata, può essere spiegato dalla debole espansione dell'occupazione per l'insieme del periodo in esame. È peraltro possibile che quest'ultimo andamento abbia interessato in particolare i lavoratori con bassa produttività, e che quindi la crescita della produttività di fondo sia stata ancor meno favorevole di quella complessiva. Una scomposizione per settore mostra che la crescita della produttività del fattore lavoro è stata relativamente debole nell'industria manifatturiera, mentre risultati leggermente più positivi sono stati evidenziati dai comparti dell'energia elettrica, del gas e dell'acqua, nonché dai settori dei trasporti e delle comunicazioni.

Indicatori di competitività del mercato dei prodotti nel settore manifatturiero

L'andamento debole dell'economia italiana, in particolare del settore manifatturiero e di quello della distribuzione, potrebbe essere dovuto per molti versi alla mancanza di forze competitive. Questa sezione prende in esame gli indicatori di competitività del settore manifatturiero, mentre quella successiva si incentra sull'analisi della distribuzione al dettaglio. Per quanto sia difficile classificare i mercati in base al vigore delle forze che vi operano, è comunque possibile

Tavola 9. **Produzione, occupazione e produttività**
dal 1990 al 2001¹

	Stati Uniti	Giappone	Germania	Francia	Italia	Regno Unito	Canada	OCSE	Unione europea
Crescita media del PIL	2,8	1,7	1,5	1,9	1,7	2,2	2,5	2,6	2,1
<i>di cui:</i>									
Produttività	1,3	1,3	1,4	1,2	1,4	1,9	1,2	1,6	1,5
Occupazione	1,5	0,4	0,1	0,7	0,2	0,3	1,3	1,0	0,6
<i>di cui:</i>									
Disoccupazione ²	0,0	-0,2	-0,2	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0
Forze di lavoro	1,3	0,6	0,3	0,7	0,2	0,2	1,2	1,5	0,6
Crescita demografica ³	1,2	0,7	0,2	0,8	0,1	0,2	1,3	1,6	0,4
Tassi di partecipazione ⁴	0,0	-0,1	0,2	-0,1	0,0	0,0	0,0	-0,1	0,2
Crescita della produttività del lavoro in industrie selezionate ⁵									
Totale manifatturiero	3,8	2,2	2,7	3,5	1,9	2,7	2,2	n.d.	n.d.
Elettricità, gas, acqua	2,2	2,5	5,1	3,7	3,1	10,5	0,9	n.d.	n.d.
Costruzioni	0,1	-2,0	0,1	-0,5	0,1	2,4	-0,5	n.d.	n.d.
Commercio all'ingrosso e al dettaglio;	3,4	1,4	-0,6	0,7	1,1	1,8	1,9	n.d.	n.d.
Alberghi e ristoranti									
Trasporti, magazzinaggio e Comunicazioni	2,8	0,6	7,6	2,9	3,2	4,3	2,4	n.d.	n.d.
<i>Per memoria:</i>									
Crescita MFP ⁶	0,9	0,1	0,6	0,5	0,7	1,1	0,9	n.d.	n.d.
PIL pro capite ⁷	100,0	75,7	74,8	75,0	74,6	75,0	82,2	71,7	72,7
PIL per ora lavorata ⁷	100,0	75,1	98,2	109,9	102,6	85,1	87,6	83,1	94,9

1. Eccetto Germania, OCSE e Unione Europea: 1992-2001.

2. Un valore positivo indica che la disoccupazione è calata, contribuendo a promuovere la crescita della produzione.

3. Il contributo della crescita demografica comprende le variazioni, in termini di dimensioni e di classi di età, della composizione della popolazione attiva.

4. Misura gli effetti derivanti da una variazione dei tassi di partecipazione per classi di età.

5. 1990-2000. Eccetto Canada e Francia 1990-99, Giappone 1990-98 e Germania 1992-2000.

6. Economia totale.

7. livelli 2001, basato sulla PPA, USA =100.

Fonte: OCSE.

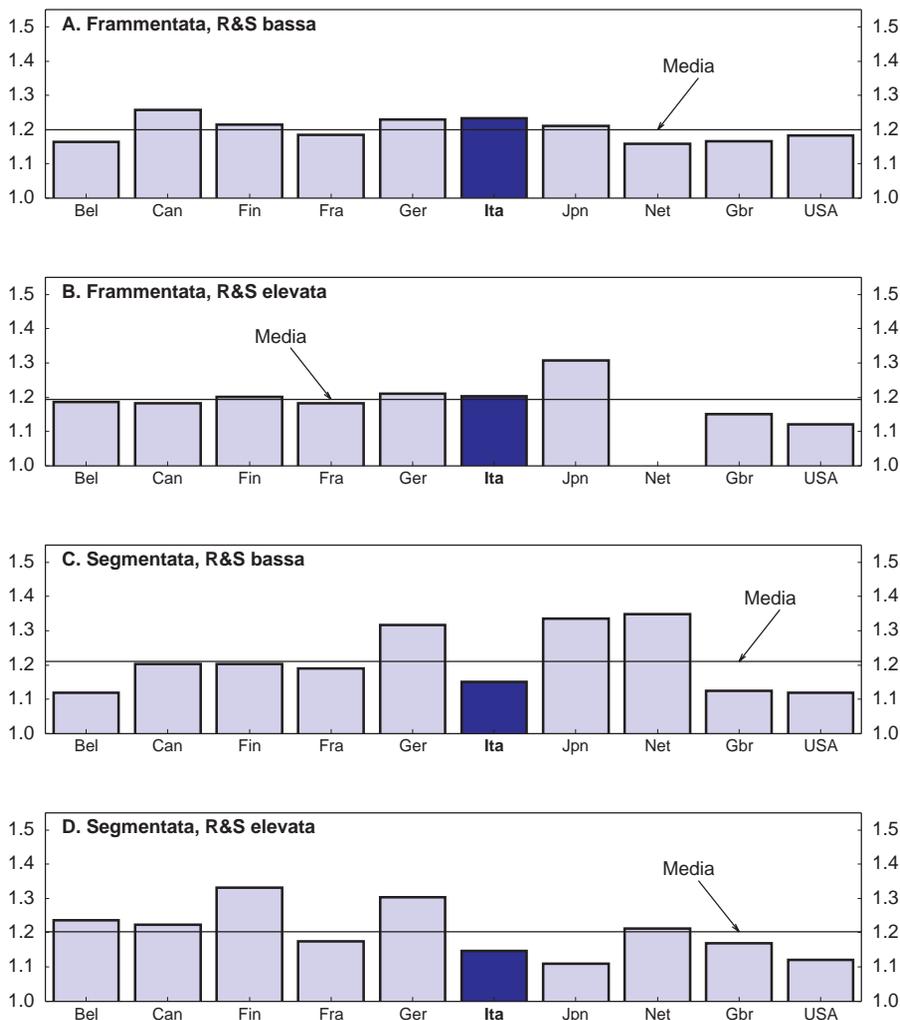
desumere l'intensità della concorrenza nei mercati dei prodotti considerando congiuntamente un insieme di misure approssimative imperfette.

Una misura della pressione concorrenziale utilizzata di frequente è costituita dai margini lordi di profitto che, in linea generale, appaiono relativamente modesti in Italia rispetto ad altri paesi (Figura 16). Secondo questo indicatore, le spinte concorrenziali sarebbero alquanto forti nelle industrie segmentate (ossia maggiormente concentrate e caratterizzate da poche imprese di dimensioni relativamente grandi), dove i margini lordi stimati sono inferiori alla media e potrebbero essere indicativi di un limitato potere di mercato delle aziende che vi operano. Per contro, i margini lordi leggermente superiori alla media fatti osservare dalle industrie frammentate e a bassa attività di R&S (ossia caratterizzate da un minor grado di concentrazione e da una moltitudine di piccole imprese) potrebbero segnalare un cattivo funzionamento dei meccanismi della concorrenza: malgrado l'alta densità di operatori, questi sembrano non competere in modo molto aggressivo.

I coefficienti di penetrazione delle importazioni mostrano che i produttori italiani devono far fronte a pressioni concorrenziali dall'estero più deboli di quelle subite dalle loro controparti in altri grandi paesi europei (Tavola 10). Solo il Giappone e gli Stati Uniti presentano coefficienti più bassi per il totale del settore manifatturiero.⁴⁵ Da una scomposizione per settore emerge tuttavia che la mancanza di tali pressioni concorrenziali non interessa tutte le aree produttive. Nelle industrie segmentate i coefficienti di penetrazione delle importazioni sono comparabili a quelli di altri paesi OCSE; per contro nelle industrie "tradizionali" (ossia settori frammentati a bassa R&S) l'Italia registra spesso gli indici più bassi fra tutti i paesi del G7. Questo risultato, unitamente a margini lordi di profitto stabilmente superiori alla media, pare suggerire la scarsa rivalità fra gli operatori presenti. Una seconda possibilità è che le aziende italiane dei settori tradizionali siano più efficienti rispetto alle loro concorrenti estere e possano pertanto godere di margini eccezionalmente elevati. Tuttavia, i tassi di esportazione sono comparativamente bassi (Tavola 11).⁴⁶

Le industrie frammentate a bassa R&S costituiscono l'asse portante della struttura industriale italiana, contribuendo per il 41,5 per cento al valore aggiunto della produzione manifatturiera totale. La scarsa spinta competitiva che sembra caratterizzarle è quindi una delle cause probabili della debole *performance* economica del Paese. Sembrerebbe che la forte densità di unità produttive non basti a far scaturire un'intensa concorrenza nei mercati dei prodotti e che la rivalità fra le aziende non sia molto vivace. È anche possibile che l'incapacità di produrre economie di scala stia inibendo il configurarsi di una concorrenza più "efficiente" e accanita. Un recente rapporto dell'istituto nazionale di statistica italiano conclude che le imprese italiane hanno dimensioni troppo ridotte per poter beneficiare di economie di scala idonee a far emergere una concorrenza più efficiente (ISTAT, 2002c). Nondimeno, l'aumento generalizzato durante la seconda metà

Figura 16. **Margini lordi di profitto medi per struttura di mercato, 1981 fino all'ultimo anno disponibile¹**



1. Il margine di profitto lordo medio è dato dalla media non ponderata dei margini disponibili, basata sul metodo Roeger (Oliveira Martins *et al.*, 1996). ISIC, Classificazione Rev3. 1981-2000: Belgio e Finlandia, 1981-99: Francia, Paesi Bassi e Stati Uniti, 1981-1998: Italia, Giappone e Regno Unito, 1981-96: Canada, 1992-99: Germania.
 Fonte: OCSE base dati STAN.

Tavola 10. **Penetrazione delle importazioni per comparto manifatturiero**
Ultimo anno disponibile

	Canada	Francia	Germania	Giappone	Italia	Regno Unito	Stati Uniti
	1999	2000	2000	2001	2000	2000	2001
Totale manifatturiero	55,4	36,6 ²	40,8 ²	11,6	30,6	44,8	23,1
Frammentato, bassa R&S							
Tessile	65,0	52,1 ²	88,1	35,6	20,0	54,0	27,2
Abbigliamento	42,7	53,4	77,1	33,8	23,2	65,2	53,3
Articoli in pelle e calzature	81,8	80,6	89,2	57,2	37,9	86,2	79,5
Prodotti in legno	19,3	22,9	20,7	25,6	17,8	32,0	12,7
Carta e pasta-carta	..	38,9	42,7	4,6	27,4	35,2	10,4
Editoria e stampa	..	9,0 ²	7,1	1,8	7,0	8,0	2,5
Prodotti non metallici	40,9	18,9 ²	18,4	4,8	8,7	17,9	13,5
Prodotti in metallo	35,8	14,3	15,0	3,9	7,3	16,7	8,9
Frammentato, elevata R&S							
Strumenti medici di precisione, ottici	..	44,7	58,9	68,1	59,9	63,5	22,7
Macchinari e apparecchiature	84,1	54,0	36,2	8,3	37,4	57,0	26,4
Altri prodotti industriali	56,8	33,4	38,8	9,9	19,5	38,8	38,5
Segmentato, bassa R&S							
Petrolio raffinato, coke	13,2	18,1 ²	33,2	10,8	17,1	21,4	17,9
Metalli base	41,9	45,7	47,5	6,7	42,7	46,9	22,0
Costruzioni navali e riparazioni	52,9	11,8	32,4 ³	2,9 ¹	18,9 ³	21,0	6,8
Gomma e plastiche ¹	46,3	30,9	29,2	4,7	22,0	26,6	12,1
Alimentari, bevande, tabacco ¹	18,6	18,5 ²	19,0	11,2	19,0	20,5	6,3
Segmentato, elevata R&S							
Prodotti chimici	60,3	49,9	53,2	12,1	44,5	53,3	20,4
Prodotti farmaceutici	56,6	42,6	60,3 ³	8,8 ¹	33,1 ³	63,1	18,7
Macch. ufficio, sistemi informatici	113,9	110,6	107,3	28,8 ¹	97,8 ³	105,7	68,2
Macchinari elettrici	91,0	47,5	33,1	12,0 ¹	20,7 ³	53,6	46,6
Apparecchi radio, TV e di Comunicazione	67,4	73,6	97,5	14,7 ¹	61,0	90,8	41,8
Veicoli a motore	77,3	36,5 ²	34,6	3,7 ¹	58,5	59,0	36,5
Aeromobili	87,3	49,4	120,2 ³	43,6 ¹	69,5 ³	87,4	30,2
Materiale ferroviario	36,6	51,7	39,7 ³	186,9 ¹	29,8 ³	43,6	20,3
Altri mezzi di trasporto	70,2	43,3 ²	98,3	32,6 ¹	54,6	72,2	25,4

Nota: Importazioni in percentuale della domanda interna (calcolata come produzione meno esportazioni più importazioni). Valori maggiori di 100 possono ottenersi quando le esportazioni superano la produzione in ragione dell'inclusione delle riesportazioni, ossia di prodotti che vengono importati e quindi riesportati senza ulteriori trasformazioni. Simbolo ". . .": dato non disponibile.

1. Combinazione di settori frammentati e segmentati.

2. 2000.

3. 2001.

4. 1999.

Fonte: OCSE base dati STAN.

degli anni novanta dei tassi di concentrazione nel comparto manifatturiero, misurati dall'indice Herfindahl-Hirschman (Tavola 12), lascia supporre che l'imprenditoria italiana si stia muovendo verso modelli operativi più efficienti.

Tavola 11. **Tassi di esportazione per comparto manifatturiero**
Ultimo anno disponibile

	Canada	Francia	Germania	Giappone	Italia	Regno Unito	Stati Uniti
	1999	2000	2000	2001	2000	2000	2001
Totale manifatturiero	55,1	37,7 ²	47,6 ²	16,3	34,2	39,9	16,8
Frammentato, bassa R&S							
Tessile	48,6	47,6 ²	86,5	22,7	36,2	38,9	12,9
Abbigliamento	28,9	37,4	57,1	1,0	37,4	37,0	10,1
Articoli in pelle e calzature	44,9	73,3	77,5	4,3	59,8	66,8	29,4
Prodotti in legno	67,9	17,5	15,9	0,2	8,7	5,4	3,7
Carta e pasta-carta	..	31,3	44,9	2,9	20,3	18,0	8,5
Editoria e stampa	..	7,5 ²	9,7	0,7	7,4	8,6	3,8
Prodotti non metallici	33,6	18,7	20,9	7,2	23,6	16,2	7,5
Prodotti in metallo	28,6	13,8	20,6	5,5	16,5	14,5	6,2
Frammentato, elevata R&S							
Strumenti medici di precisione, ottici	..	40,6	67,7	77,3	52,2	62,5	26,3
Macchinari e apparecchiature	73,1	52,2	56,2	25,2	59,9	57,6	27,5
Altri prodotti industriali	56,0	24,3	33,8	7,2	49,6	23,2	15,1
Segmentato, bassa R&S							
Petrolio raffinato, coke	24,8	14,9 ²	23,1	1,3	16,6	26,7	4,7
Metalli base	52,0	41,8	48,5	9,9	27,5	42,3	12,8
Costruzioni navali e riparazioni	67,4	35,9	53,5 ³	60,5 ¹	51,4 ³	22,6	9,2
Gomma e plastiche ^{Nota:}	42,6	30,8	37,8	17,9	33,4	22,2	11,0
Alimentari, bevande, tabacco ^{Nota:}	21,7	22,7 ²	17,4	1,1	15,1	14,9	5,8
Segmentato, elevata R&S							
Prodotti chimici	49,9	53,9	61,8	16,7	36,1	56,2	20,3
Prodotti farmaceutici	29,4	46,8	72,1 ³	5,5 ¹	31,0 ³	68,6	15,5
Macch. ufficio, sistemi informatici	136,9	118,0	113,3	34,1 ¹	94,4	107,9	58,2
Macchinari elettrici	80,5	50,8	38,8	25,0 ¹	24,7 ³	51,3	37,6
Apparecchi radio, TV e di							
Comunicazione	56,2	74,7	97,4	29,2 ¹	47,6 ³	89,6	37,4
Veicoli a motore	81,6	42,5 ²	53,3	25,6 ¹	51,0	50,5	18,7
Aeromobili	89,2	63,2	119,0 ³	26,7 ¹	68,2 ³	88,4	44,1
Materiale ferroviario	44,0	47,0	30,0 ³	107,5 ¹	39,2 ³	17,2	10,8
Altri mezzi di trasporto	74,6	58,5 ²	98,3	61,4 ¹	62,5	72,8	35,4

Nota: Esportazioni in percentuale della produzione. Valori maggiori di 100 possono ottenersi quando le esportazioni superano la produzione in ragione dell'inclusione delle riesportazioni, ossia di prodotti che vengono importati e quindi riesportati senza ulteriori trasformazioni. Simbolo ". . .": dato non disponibile.

1. Combinazione di settori frammentati e segmentati.
2. 2000.
3. 2001.
4. 1999.

Fonte: OCSE base dati STAN.

Andamento economico e struttura industriale

Un contesto maggiormente competitivo tende a favorire l'attività di ricerca e sviluppo e la diffusione delle tecnologie, che sono due fattori di importanza capitale per la crescita economica (Ahn, 2002; OCSE, 2003). In Italia i bassi

Tavola 12. **Indici di concentrazione settoriale Herfindahl-Hirschman¹**

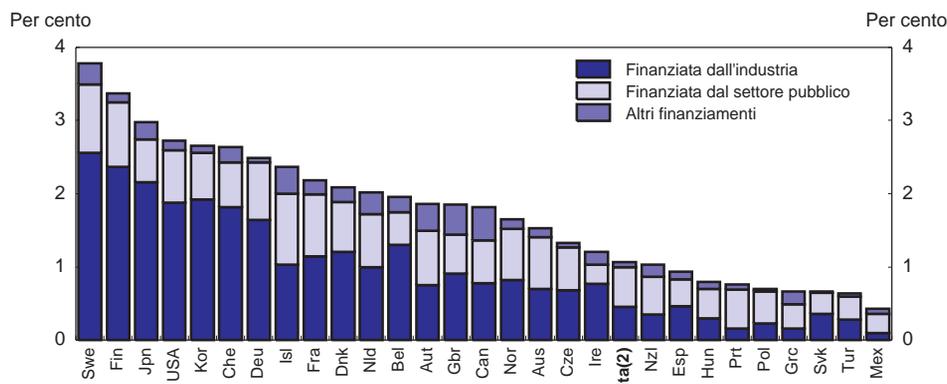
	1996	1999
MANIFATTURIERO		
Frammentato, bassa R&S		
Prodotti alimentari trasformati	6,4	6,2
Tessile	4,0	4,2
Abbigliamento	3,9	4,4
Articoli in pelle	11,8	13,8
Calzature	6,4	8,9
Prodotti in legno	3,7	3,1
Carta e pasta-carta	25,5	26,6
Editoria e stampa	11,9	13,3
Articoli in materie plastiche	6,5	6,6
Prodotti non metallici	8,1	9,1
Prodotti in metallo	1,2	1,2
Mobili	3,9	5,3
Segmentato, bassa R&S		
Bevande	38,4	56,2
Industria del tabacco	423,8	840,0
Prodotti petroliferi raffinati	318,0	274,0
Articoli in gomma	83,4	84,5
Prodotti in vetro	68,2	85,4
Metalli base	23,2	22,2
Ferro e acciaio	57,6	61,1
Metalli non ferrosi	131,6	119,0
Costruzioni navali e riparazioni	195,2	88,0
Frammentato, elevata R&S		
Macchinari e apparecchiature	3,7	3,2
Apparecchiature mediche	17,9	17,6
Altri prodotti industriali	10,5	10,7
Segmentato, elevata R&S		
Prodotti petroliferi raffinati e di cokeria	294,3	256,2
Prodotti chimici	17,0	16,5
Prodotti farmaceutici e chimici per medicina	60,0	60,7
Macch. ufficio, sistemi informatici	530,8	271,7
Macchinari elettrici	11,2	10,8
Apparecchi radio, TV e di comunicazione	53,0	38,9
Strumenti ottici e attrezzature fotografiche	85,0	78,6
Orologi	1531,4	585,4
Veicoli a motore	36,6	34,6
Altri mezzi di trasporto	76,1	73,0
Materiale ferrotranviario	498,1	463,6
Aeromobili	635,0	689,7

1. L'indice di Herfindahl-Hirschman è pari alla sommatoria dei quadrati delle quote di mercato delle imprese e combina elementi relativi sia al numero delle imprese sia alla loro ineguaglianza. Il valore si abbassa all'aumentare del numero delle imprese e sale all'accrescersi dell'ineguaglianza fra le imprese, indipendentemente dal loro numero.

Fonte: OCSE, Statistiche sulle imprese per classe dimensionale (data base del SEC).

livelli di spesa per la ricerca e lo sviluppo (Figura 17), evidenziati sia dal versante privato che da quello pubblico, potrebbero pertanto essere in parte spiegati dalla debole dinamica concorrenziale. Di fatto, lo scostamento dell'intensità di R&S del

Figura 17. **Spesa interna lorda per R&S,**
Percentuale del PIL 2000¹



1. Eccetto Belgio, Danimarca, Grecia, Irlanda, Islanda, Messico, Norvegia, Nuova Zelanda, Paesi Bassi, Portogallo, Svezia: 1999.

2. Con riferimento all'Italia, la scomposizione fra spesa pubblica e spesa privata non era disponibile. Per calcolare il dato del 2000 sono stati utilizzati i pesi del 1996, ultimo anno in cui tale scomposizione è disponibile.

Fonte: OCSE, *Main Science and Technology Indicators*, novembre 2002.

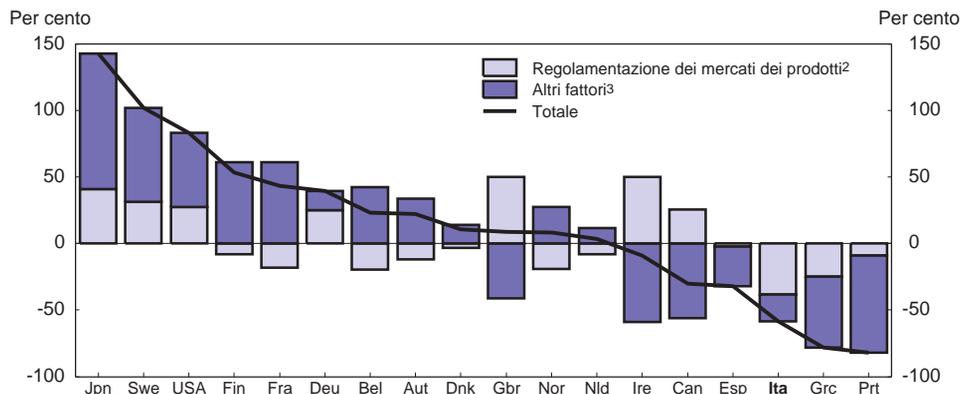
Paese rispetto alla media OCSE (Figura 18) deve essere in larga misura attribuito a regolamentazioni restrittive della concorrenza. Anche gli investimenti diretti esteri (IDE), che tramite il trasferimento di tecnologie costituiscono un'altra fonte principale delle attività innovative, registrano in Italia flussi (da e verso il Paese) molto modesti (Figura 19).

In Italia, come in altri paesi, la quota più rilevante della spesa privata per R&S è ascrivibile al settore manifatturiero. Tuttavia, in questo settore la produzione è assorbita in grandissima parte dalle industrie a basso contenuto tecnologico, la cui quota sul totale è più ampia che in tutti gli altri paesi del G7 (Figura 20). Ciò riflette la maggiore proporzione di industrie tradizionali nel settore manifatturiero nazionale, le cui tecniche di produzione impiegano manodopera con basse qualifiche (tessile, abbigliamento, articoli in pelle, mobili, ecc.) (ISAE, 2003b). La più forte incidenza di industrie tradizionali, in congiunzione con la presumibile assenza di pressione concorrenziale, potrebbe pertanto essere un fattore di condizionamento della crescita economica a livello aggregato.

La dimensione aziendale pare incidere sull'attività di ricerca e sviluppo. I bassi livelli di spesa per R&S nel Paese potrebbero perciò essere imputabili non solo al profilo di specializzazione settoriale e al limitato impulso per l'innovazione risultante dall'insufficiente leva concorrenziale, ma anche alla distribuzione delle

Figura 18. **Contributo della regolamentazione dei mercati dei prodotti alle differenze di intensità di R&S fra paesi**

Scostamenti percentuali dalla media OCSE¹

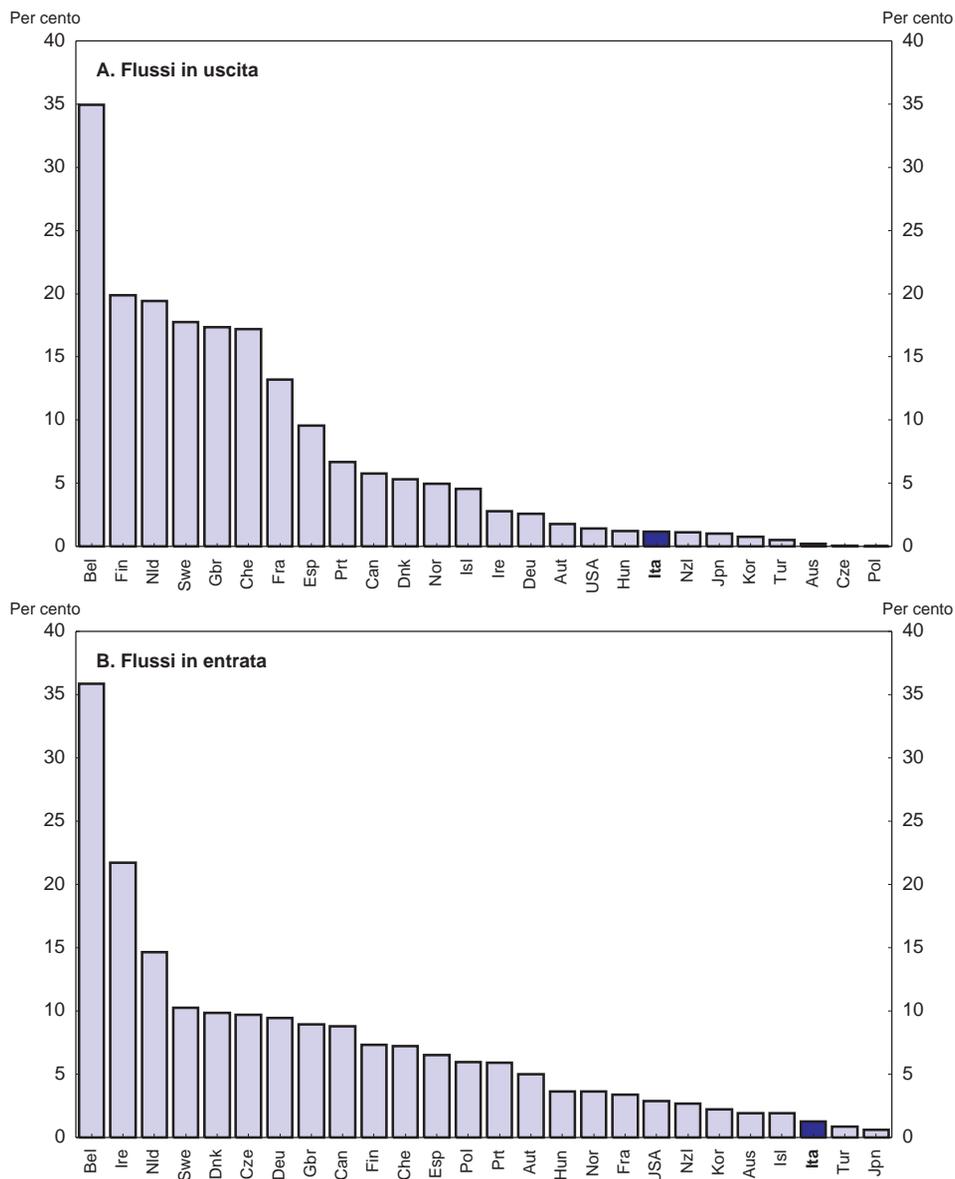


1. Corretti per la composizione del settore.
 2. Comprende regolamentazioni amministrative e di tipo economico.
 3. Include LTI, altri controlli, ed effetti specifici ai paesi.
- Fonte: OCSE (2002), *Economic Outlook*, n. 71.

imprese per dimensione (Nicoletti *et al.*, 2001; Foresti, 2002). In Italia, dove il 98 per cento delle aziende ha un numero di addetti compreso fra 0 e 49 (Figura 21), la configurazione dimensionale dell'industria presenta una forte dominanza di piccole e medie imprese (PMI), molto più che nel resto dei paesi del G7. Tale fenomeno scoraggia le attività innovative, poiché le aziende non hanno risorse e economie di scala sufficienti per l'attività di R&S, tipiche invece delle grandi società. Studi recenti dall'istituto nazionale di statistica mettono in luce il nesso causale fra una struttura industriale pressoché dominata dalle piccole imprese e i problemi in termini di produttività, crescita e bassa spesa per R&S (ISTAT, 2002b).

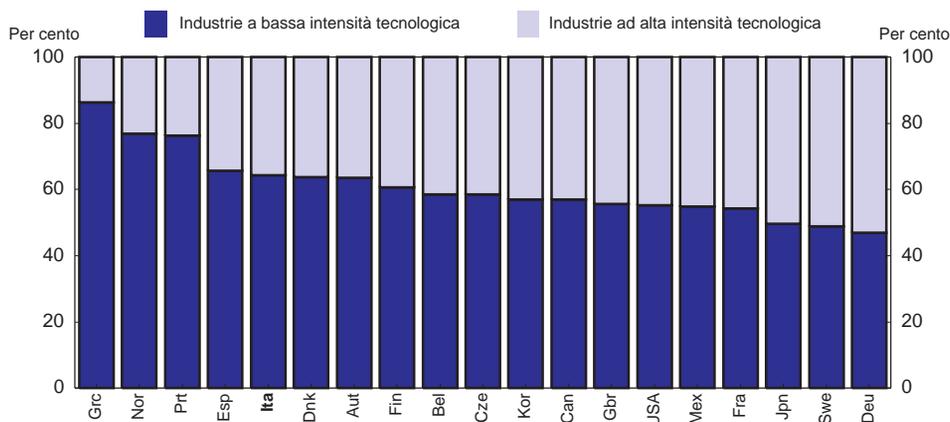
Anche includendo una correzione per la composizione settoriale della produzione e per la distribuzione delle imprese per classe dimensionale, i lavori di Foresti (2002), di Nicoletti *et al.* (2001) e Confindustria (1995) rilevano che le imprese italiane sono meno impegnate in attività innovative rispetto ad aziende simili in altri paesi.⁴⁷ Questi studi confermano che la differenziazione in termini di spesa per R&S fra l'Italia e altri paesi del G7 sarebbe in gran parte riconducibile alla limitata attività di R&S svolta e finanziata dalle imprese manifatturiere nazionali.⁴⁸ In effetti, il contributo alla spesa per R&S delle imprese italiane con meno di 100 addetti è inferiore a quello di tutti gli altri paesi dell'OCSE, ad eccezione della Svezia e della Corea (Tavola 13).

Figura 19. **Flussi di investimenti diretti esteri**
In percentuale del PIL, 2000



Fonte: OCSE (2001), *International Direct Investment Statistics Yearbook*.

Figura 20. Quote della produzione manifatturiera per intensità di tecnologia

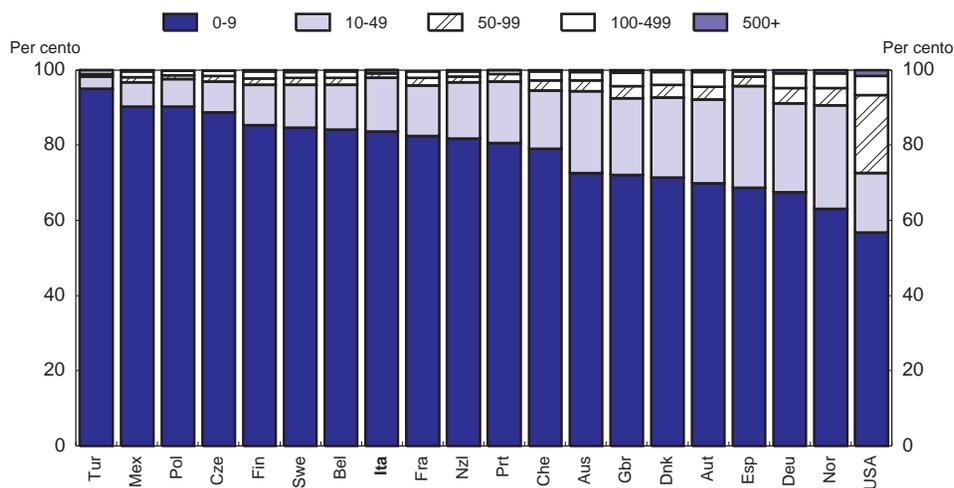


1. Dati riferiti all'ultimo anno disponibile: Danimarca e Stati Uniti: 2001, Belgio, Francia, Messico, Regno Unito e Repubblica Ceca: 2000, Canada, Finlandia, Germania, Grecia, Italia, Norvegia, Portogallo, Spagna e Svezia:1999, Giappone e Corea: 1997.

Fonte: OCSE, base dati STAN.

Figura 21. Distribuzione delle imprese per classe dimensionale

Totale economia, dati riferiti al 1999 o all'anno più vicino



Fonte: OCSE (2002), *Small and Medium Enterprise Outlook*.

Tavola 13. **Totale R&S dei settori produttivi disaggregato per classe dimensionale delle imprese, 1999**
(In percentuale del totale)

	Addetti			
	meno di 100	da 100 a 499	da 500 a 999	1 000 od oltre
Canada ¹	16,8	15,8	10,1	57,4
Messico ^{2, 3}	13,8	24,5	61,6	→
Stati Uniti ⁴	10,4	8,3	3,8	77,5
Australia ⁵	29,2	20,7	12,3	37,8
Corea ^{7, 8}	4,1	8,8	8,2	78,9
Giappone ⁶	←	7,2	10,7	82,1
Belgio ³	19,0	17,3	12,3	51,4
Danimarca ^{1, 9, 10}	16,1	23,4	13,2	47,4
Finlandia	14,0	15,0	9,6	61,4
Francia ¹	6,8	14,3	9,2	69,7
Germania ^{8, 9}	5,8	9,3	5,7	79,2
Islanda	38,6	56,8	2,8	1,8
Italia ¹	5,4	18,9	12,3	63,4
Norvegia ^{3, 9, 12}	25,8	29,4	44,8	→
Paesi Bassi ^{1, 11}	10,6	18,2	71,2	→
Polonia	11,2	50,6	8,4	29,8
Portogallo	25,7	41,2	9,9	23,3
Regno Unito	8,0	17,2	13,3	61,5
Repubblica Ceca	10,5	24,3	12,5	52,6
Spagna	18,0	26,2	16,5	39,3
Svezia ¹³	3,8	14,0	9,6	72,6
Svizzera ^{10, 14, 15}	10,1	20,3	11,3	58,3
Turchia ¹⁴	6,0	31,5	13,2	49,2
Ungheria	16,3	13,7	15,2	54,7

1. 1998.

2. Da 51 a 100 addetti.

3. 1995.

4. Il limite inferiore è di 5 addetti.

5. Escluso il settore agricolo.

6. Meno di 300 e fra 300 e 399.

7. Solo imprese.

8. 1997.

9. Esclusi gli istituti.

10. Il limite inferiore è di 6 addetti.

11. Da 10 a 99 addetti.

12. Include unicamente il totale dell'industria manifatturiera e quella estrattiva.

13. Da 50 a 99 addetti.

14. 1996.

15. Escluso il settore bancario.

Fonte: OCSE (2001), STI Scoreboard.

Politiche economiche, istituzioni e struttura industriale

La presumibile debolezza della pressione competitiva nelle industrie manifatturiere italiane di tipo frammentato e a bassa R&S lascia perplessi. È vero d'altra parte che la struttura industriale e l'intensità della concorrenza nei mercati dei prodotti possono essere influenzate dalle politiche economiche. In questa prospettiva, uno sguardo agli assetti istituzionali e regolatori dell'Italia può fornire utili elementi di analisi.

Esistono importanti interazioni fra il mercato dei prodotti e quello del lavoro. Diverse politiche e istituzioni proprie al mercato del lavoro, come il sistema delle relazioni industriali e la legislazione a tutela dell'impiego (LTI), hanno una potenziale rilevanza nello spiegare la distribuzione per dimensione e l'attività innovativa delle imprese (Nicoletti *et al.*, 2001). Ad esempio, il fatto che la LTI si applichi unicamente alle aziende con più di 15 impiegati, potrebbe essere uno dei fattori all'origine della forte prevalenza di piccole imprese nel sistema italiano, e un disincentivo alla crescita aziendale. A sua volta questo spiegherebbe la debolezza che sembra contraddistinguere le forze competitive nei settori frammentati, dove l'assenza di economie di scala sta inibendo il formarsi di una concorrenza più efficiente. In questa prospettiva, una maggiore flessibilità del mercato del lavoro farebbe da volano agli interventi di riforma nei mercati dei prodotti, facilitando la riorganizzazione delle imprese di fronte alle pressioni concorrenziali e assicurando al contempo una più rapida riallocazione della manodopera fra società e settori. Negli ultimi anni, l'Italia ha registrato indubbi progressi nel ridurre i costi di assunzione delle imprese.⁴⁹ Tuttavia, la disciplina dei licenziamenti è rimasta pressoché invariata dagli anni settanta, diversamente da quanto si riscontra nella maggior parte dei paesi dell'OCSE.

L'adeguatezza della legislazione sui fallimenti e lo sviluppo dei mercati finanziari possono anch'essi avere un influsso sulla concorrenza nei mercati dei prodotti, sulla struttura dimensionale dell'industria e sulle attività innovative delle imprese.⁵⁰ La vigente legge fallimentare italiana, che risale al 1942, interpreta il fallimento essenzialmente come conseguenza di un comportamento riprensibile del debitore insolvente, anziché come il possibile esito dei normali rischi assunti dall'imprenditore. È molto severa nei confronti di quest'ultimo, al quale impone sanzioni personali, e talvolta penali.⁵¹ Il carattere fortemente punitivo della procedura fallimentare può pregiudicare sia la creazione di nuove imprese che il loro sviluppo, nella misura in cui esso scoraggia l'iniziativa imprenditoriale e l'assunzione di rischi ad essa connessi. Inoltre, pur mirando alla tutela degli interessi dei creditori, le norme vigenti offrono a questi ultimi una protezione limitata poiché di norma le loro richieste sono soddisfatte mediante la vendita forzata del patrimonio dell'impresa effettuata dai curatori fallimentari. Di fatto, scarsa considerazione è attribuita alla tutela della continuità dell'impresa e la legge non prevede un margine di manovra per un eventuale riordino della

stessa (Cappiello, 2002). A ciò si aggiungono le lungaggini dell'iter giudiziario, alla conclusione del quale l'impresa ha solitamente perso ogni valore restante per soddisfare i creditori. Ciò, a sua volta, può avere ricadute negative sulla disponibilità e sulle forme di finanziamento (ad esempio i creditori potrebbero mostrarsi meno propensi a finanziare progetti di R&S più rischiosi). Provvedimenti di riforma sono ora all'esame; tuttavia, alla luce degli elevati costi implicati dalle vigenti leggi, la revisione della legge fallimentare rappresenta un intervento strutturale di importanza capitale cui dovrebbe essere data massima priorità.⁵²

L'onere in capo alle società rappresentato dagli adempimenti amministrativi e burocratici, che in Italia resta comparativamente elevato, può scoraggiare l'ingresso di imprese sia nazionali che estere. Uno studio della Commissione europea mostra che, nonostante le recenti riforme, i costi sostenuti dalle imprese italiane si situano al terzo posto per ordine di grandezza (dopo Austria e Grecia), mentre i tempi di attesa per l'avvio di una nuova attività risultano ancora i più lunghi (CE, 2002a). Un'analisi comparativa dell'efficienza delle pubbliche amministrazioni indica che l'Italia figura agli ultimi posti nella graduatoria dei paesi in termini di qualità dell'amministrazione, ai primi per aggravio amministrativo, e che questi fattori rappresentano ostacoli di rilievo per l'attività imprenditoriale (Confindustria, 2002). Anche le regolamentazioni restrittive dei mercati dei prodotti e del lavoro hanno concorso a creare un contesto inospitale, rendendo il mercato italiano poco allettante per gli investitori esteri, come denunciano gli afflussi di IDE comparativamente modesti (Nicoletti *et al.*, 2003). Recenti programmi iniziano a produrre i loro effetti (Coco e Ferrara, 2003) ma, in questo campo restano ancora ampi margini di miglioramento.

Legislazione antitrust e sua applicazione

L'Italia si è dotata solo nel 1990 di una normativa a tutela della concorrenza. Tuttavia, essa è stata fra i primi paesi della UE a recepire nell'ordinamento nazionale l'intero sistema normativo comunitario in materia, compresi sia le prescrizioni concernenti le restrizioni della concorrenza e gli abusi di posizione dominante sancite dal Trattato di Roma, sia i criteri per il controllo delle concentrazioni dettati dal rilevante regolamento comunitario.⁵³ Improntando il proprio approccio al modello europeo, il legislatore italiano fa dipendere le politiche nazionali in tema di concorrenza dalle istituzioni europee e ne rafforza così il carattere di indipendenza. L'applicazione della legislazione antitrust da parte dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato si è scontrata sin dall'inizio con realtà endemiche di monopolio e d'intervento pubblico diretto, di regolamentazioni protezionistiche e di cooperazione tra imprese. Ciò malgrado, l'Autorità ha svolto un ruolo attivo nel far rispettare le norme antitrust, promuovendo in questo modo la concorrenza sui mercati dei prodotti.

Assetto istituzionale

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato è un organo autonomo e indipendente con una libertà di azione insolitamente vasta e una solida tutela della propria autonomia decisionale all'interno della struttura pubblica. Essa ha facoltà di indagine e di istruzione e, diversamente dalle omologhe di altri paesi, non ha competenze condivise con altri uffici ministeriali. Al pari della Commissione europea, ai fini dell'attuazione delle norme antitrust l'Autorità agisce nella duplice veste di organo istruttorio e investigativo e di istanza decisionale di primo grado. In Italia, i rischi solitamente connessi al cumulo di queste funzioni sono stati finora sottoposti all'attenta sorveglianza del giudice. I cinque membri dell'Autorità antitrust sono nominati dal Parlamento con un mandato di sette anni non rinnovabile. Essi sono scelti per la maggior parte fra persone di alta professionalità, esterne alla compagine statale. Se si esclude il processo di nomina, l'ordinamento non lascia spazio per alcuna forma di ingerenza o di controllo da parte del potere esecutivo, tanto in generale come per decisioni specifiche. Il finanziamento, che dipende da una linea di bilancio separata, è approvato dal Parlamento e indicizzato all'inflazione, così da non poter essere utilizzato come mezzo di pressione indiretto da parte dell'esecutivo.

Dopo la sostenuta crescita in termini di personale e di bilancio registrata durante la fase di consolidamento, negli ultimi anni le risorse dell'Autorità si sono stabilizzate. Il suo organico, che attualmente si compone di circa 190 dipendenti, è leggermente inferiore a quello delle omologhe in Germania, Francia e Regno Unito, ed è persino più ridotto rispetto a quello di talune economie di minori dimensioni con politiche di concorrenza attive, come i Paesi Bassi e l'Australia (Tavola 14). Delle risorse umane, solo una parte ha compiti legati all'applicazione della legislazione antitrust, mentre l'altra si occupa delle questioni relative alla pubblicità e al marketing ingannevoli (come nel Regno Unito, in Canada e in Australia). Se da un lato, i fondi finora destinati all'Autorità sono risultati adeguati, dall'altro, il limite statutario posto alla crescita del personale potrebbe pregiudicare le sue capacità di controllo antitrust e di gestione delle responsabilità che potrebbero derivare dal programma di modernizzazione della UE in tema di concorrenza.

Caratteristiche essenziali del quadro legislativo della concorrenza

Diritto sostanziale

In linea di principio l'Italia ha adottato il quadro giuridico europeo di proscrizione, notifica ed esenzione; in pratica tuttavia l'Autorità si è incentrata sugli aspetti applicativi ponendo un'enfasi particolare sull'analisi economica delle cause e degli effetti. La proscrizione automatica, che ovvia alla valutazione economica del caso specifico, è limitata generalmente ai cartelli orizzontali. Le intese restrittive verticali sono assoggettate a un approccio improntato alla logica della

Tavola 14. **Risorse delle autorità di concorrenza, 2001**

	Personale	Bilancio ¹
Australia	540	62,4
Canada	383	30,8
Corea	416	34,5
Francia	380	20,2
Germania	225	17,8
Giappone	607	39,4
Italia	180	24,9
Messico	195	9,7
Paesi Bassi ²	255	28,9
Polonia	188	6,2
Regno Unito	232	34,5
Spagna	100	6,2
Stati Uniti	1.165	160,0
Turchia	318	24,0
Unione europea	570	

1. In milioni di US\$, PPA.
2. Paesi Bassi: 2002.
Fonte: OCSE.

ragione, e il principio secondo cui l'intesa deve avere un impatto "apprezzabile" è iscritto nello stesso testo normativo.⁵⁴ Invero, persino gli accordi sui prezzi di rivendita non sono, di per sé, considerati illeciti. In generale, il numero di casi di intese verticali è stato comparativamente minore. Se non fanno parte di una strategia di portata settoriale con effetti orizzontali, solitamente gli accordi verticali presentano un interesse solo se implicano un abuso di posizione dominante. Di conseguenza, nella valutazione delle restrizioni verticali l'Italia oppone come limite di salvaguardia il potere di mercato che ne deriverebbe, e lo fa in modo più esplicito rispetto all'uso comunitario.

Con riferimento al controllo sulle operazioni di concentrazione, la prassi italiana si discosta da quella dei paesi vicini. Le deliberazioni si fondano sugli aspetti di concorrenza e non vengono considerate altre politiche economiche. Una disposizione contenuta nella Legge antitrust e mai utilizzata (Articolo 25.1) consentirebbe di bilanciare le considerazioni di concorrenza con considerazioni su interessi economici di carattere nazionale; tuttavia, i regolamenti attuativi necessari affinché l'Autorità possa agire in questo senso non sono mai stati emanati. Come già menzionato, l'Autorità coniuga funzioni antitrust con competenze in materia di pubblicità ingannevole e di concorrenza sleale che derivano dall'applicazione di altre normative.⁵⁵ Le regole sulla pubblicità ingannevole e comparativa discendono dalle direttive comunitarie recepite nell'ordinamento italiano. Le questioni ad esse collegate rappresentano un'ampia parte del carico di lavoro dell'Autorità, come testimoniano sia il numero di denunce (dell'ordine di diverse

centinaia all'anno), sia le risorse impiegate. Nel 2001, è stata data all'Autorità competenza per intervenire nelle cause vertenti sugli abusi di dipendenza economica, come il rifiuto di vendere o di comprare, le condizioni contrattuali gravose o discriminatorie e l'interruzione arbitraria di relazioni commerciali. L'Autorità ha la facoltà di infliggere le sanzioni previste dalla Legge antitrust per i casi di abuso di dipendenza economica ove ravvisi che tale condotta "abbia rilevanza per la tutela della concorrenza del mercato".⁵⁶ La vastità delle responsabilità attribuite all'Autorità suffragano il timore che il suo organico sia comparativamente troppo ridotto.

Ambito di applicazione

La Legge antitrust promuove la concorrenza come principio universale di carattere orizzontale, senza pressoché alcuna esenzione esplicita. Tuttavia, in numerose aree di attività le discipline settoriali stabiliscono regole specifiche o limitazioni basate sulle quote di mercato; ciò vale in modo particolare per i settori dei mezzi di informazione e dei servizi di pubblica utilità. Per quanto queste misure possano rispondere a finalità di tutela della concorrenza, quali la rimozione o il ridimensionamento di una posizione dominante, esse possono altresì frenare il confronto fra gli operatori già insediati, anziché alimentarlo, incoraggiando così un comodo oligopolio. Gli enti a partecipazione pubblica sono interamente sottoposti alla Legge antitrust. Dato che molti di essi sono monopoli storici delle industrie di rete, i cui mercati sono stati aperti solo di recente, e data la resistenza da loro opposta all'ingresso di concorrenti, questi operatori sono stati i soggetti principali degli interventi diretti a far rispettare la normativa antitrust. Le legislazioni e le regolamentazioni settoriali sono all'origine di immunità o distorsioni che impediscono l'operare della concorrenza. I problemi maggiori scaturiscono dalle regolamentazioni locali di natura a limitare un'entrata competitiva nel mercato, che sono discusse in dettaglio oltre nel presente capitolo. In un caso giuridico che potrebbe creare un importante precedente per la politica di concorrenza in Europa, l'Autorità ha sostenuto l'opportunità di ampliare i principi sulla concorrenza enunciati dal Trattato, al fine di poter contrastare tali regolamentazioni anticoncorrenziali.⁵⁷

Il settore bancario è l'unico che esula dall'ambito di competenza dell'Autorità, non perché esso non sia sottoposto alle norme sulla concorrenza, ma perché il controllo a fini antitrust in questo settore è riservato alla Banca d'Italia. Con questo approccio si vuole istituzionalizzare la precipua importanza attribuita ai fattori di stabilità del sistema bancario per l'economia nel suo complesso. Esso permette inoltre un certo confronto e coordinamento fra le istituzioni competenti, poiché l'Autorità è chiamata ad emettere pareri sulle iniziative della Banca d'Italia e ha poteri attuativi su altri prodotti finanziari, come le assicurazioni. Questo coordinamento potrebbe peraltro essere conseguito per altre vie, segnatamente attraverso una

cooperazione sul piano europeo. La determinazione dei prezzi e gli accordi di spartizione dei mercati tendono a essere il principale problema nel settore bancario e la Banca d'Italia ha svolto un'azione di tutela della concorrenza piuttosto incisiva sul fronte degli accordi collusivi e degli abusi di posizione dominante. Non dimeno, le preoccupazioni della Banca d'Italia circa la stabilità finanziaria, potrebbe essere presa in considerazione all'atto di prese di decisioni antitrust, inibendo l'emergere di un settore più dinamico. Ad esempio, nonostante le numerose operazioni di fusione e acquisizione che hanno interessato il settore, non si sono registrate scalate ostili. Tuttavia non si possono trarre conclusioni definitive in tal senso se si considerano i pochi casi noti di scalate ostili nel settore bancario mondiale.

Applicazione

I tribunali italiani hanno un ruolo attivo e di grande rilievo sia nel riesaminare e correggere i giudizi dell'Autorità, sia nel fornire un'istanza alternativa per l'accoglimento delle denunce. Contro le deliberazioni dell'Autorità si può ricorrere davanti al tribunale amministrativo regionale e, in seconda istanza, dinanzi al Consiglio di Stato. Un'attenta ed efficiente sorveglianza da parte dell'autorità giudiziaria risulta particolarmente importante allorché un ente come l'Autorità coniuga i poteri di iniziativa, di istruzione e di organo decisionale di primo grado. Inizialmente, i provvedimenti dell'Autorità sono stati spesso respinti in appello – invero, a questa sembrava venisse attribuito più un ruolo di pubblico ministero o di parte in causa che quello di istanza decisionale indipendente – tuttavia i casi di annullamento sono diminuiti con il tempo. Tipicamente, i termini delle istruttorie erano stati eccessivamente lunghi, ma una serie di regole adottate di recente hanno accelerato la procedura. Le due fasi di appello possono ora concludersi entro dodici mesi circa dalla decisione dell'Autorità, il che comporta tempi notevolmente più brevi rispetto ai procedimenti in appello contro le decisioni della Commissione europea presentati davanti al Tribunale di primo grado e alla Corte di giustizia delle Comunità europee.⁵⁸ In Italia i tempi delle istruttorie per la valutazione delle operazioni di concentrazione, attualmente inferiori al termine di quattro mesi della procedura comunitaria, potrebbero essere eccessivamente ridotti per poter consentire un'attenta valutazione di tutte le implicazioni in termini di concorrenza.

Ad oggi, l'Autorità non ha la facoltà di adottare provvedimenti provvisori in attesa del giudizio finale. Domande cautelari possono essere proposte presso i tribunali amministrativi, ma solo nell'ambito di azioni legali fra privati, nelle quali l'Autorità antitrust non può essere parte in causa. Attribuire all'Autorità la facoltà di emanare provvedimenti provvisori, oltre che quella di far applicare le norme anti-trust, potrebbe assumere particolare rilievo nei casi in cui il presunto abuso di posizione dominante si dispiega tramite la preclusione dell'accesso alle infrastrutture di

rete. L'Autorità ha il potere di disporre la rimozione degli impedimenti all'accesso solo dopo aver accertato l'infrazione. Conferendole il potere di ordinare l'accesso in via provvisoria, in attesa della sentenza definitiva, potrebbe accelerare lo sviluppo di mercati competitivi. L'emendato regolamento UE sulla concorrenza conferisce alla Commissione europea la potestà di emanare provvedimenti sospensivi (articolo 8). Poiché il sistema comunitario si orienta verso un'applicazione decentralizzata delle regole comuni tramite procedure nazionali, a fini di coerenza sarebbe opportuno estendere contestualmente questa facoltà all'autorità di concorrenza nazionale.

Nel sistema giudiziario italiano, i privati possono ricorrere dinanzi i tribunali amministrativi, non solo per ottenere un risarcimento danni, ma soprattutto per richiedere ordinanze cautelari finalizzate a tutelare i propri interessi. Dal 1994, i ricorsi intentati in applicazione della Legge antitrust sono stati circa 80.⁵⁹ Il numero dei procedimenti ha raggiunto un massimo a metà degli anni novanta, quando le parti saggiavano i limiti di applicazione della nuova legge, ma è diminuito successivamente in ragione dell'esiguo numero di ricorsi accolti. Esso è tornato ad aumentare dal 1999 (registrando una media di 11 casi all'anno), probabilmente perché le istanze, sulla base dell'esperienza maturata e degli orientamenti emersi, si sono incentrate più attentamente sulle possibilità oggettive offerte dalla legge. La maggior parte dei primi ricorsi respinti portava su comuni relazioni commerciali ed è probabile che i tribunali siano stati reticenti a estendere i nuovi principi normativi a tali ordinarie liti contrattuali. Le recenti azioni invece sono state finalizzate a ottenere l'accesso ai monopoli dei servizi di rete e a denunciare gli interventi anticoncorrenziali di funzionari pubblici. Se l'Autorità fosse legittimata a emanare provvedimenti provvisori, questi procedimenti fra privati si ridurrebbero, anche se presumibilmente il giudice potrebbe ancora intervenire per porre rimedio a eventuali abusi di tale facoltà.

Sistema sanzionatorio

Per assicurare il rispetto delle norme e scoraggiare le infrazioni, il principale strumento sanzionatorio previsto dalla Legge antitrust è costituito dalla pene pecuniarie, mentre non sono contemplate sanzioni penali o in capo a singoli soggetti. L'assenza di queste ultime forme sanzionatorie, che indebolisce il potere deterrente del sistema, non ha preoccupato sinora l'Autorità.⁶⁰ La minaccia di sanzioni penali tuttavia potrebbe costituire un importante complemento e avere maggiore forza deterrente rispetto alle sole pene pecuniarie. Inoltre, l'assenza di sanzioni individuali potrebbe essere particolarmente problematica in aree specifiche, come il settore dei servizi professionali (si veda oltre). Dopo gli emendamenti introdotti nella Legge antitrust nel 2001, il sistema sanzionatorio di base italiano, che consente di irrogare sanzioni pecuniarie fino al 10 per cento del fatturato dell'impresa coinvolta, è ora generalmente paragonabile a quelli dell'Unione

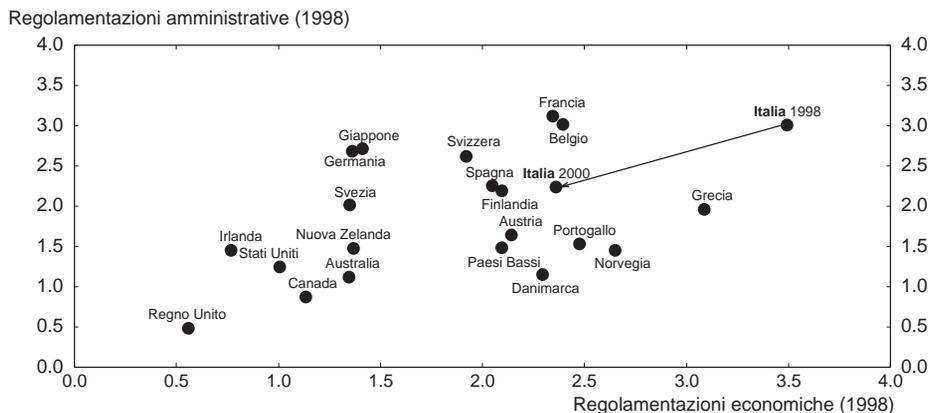
europea e di altre giurisdizioni europee.⁶¹ L'Autorità si è mostrata eccezionalmente severa; ancor prima che gli emendamenti innalzassero le multe irrogabili, essa aveva inflitto le multe più onerose mai fissate da un'autorità di concorrenza nazionale in Europa per un'intesa orizzontale finalizzata alla determinazione dei prezzi; la multa, pari a €360 milioni, aveva sanzionato gli accordi collusivi e lo scambio di informazioni strategiche fra imprese del settore assicurativo. Gli unici organi antitrust ad aver imposto sanzioni più onerose in casi del genere sono la Commissione europea e le *authority* di Stati Uniti e Germania. Infine, in un'istruttoria sulle strategie aggressive perseguite da talune compagnie aeree nei confronti dei nuovi entranti, l'Autorità ha irrogato multe più elevate di quelle decise dalla Commissione europea e da altre autorità nazionali in casi analoghi (nel caso in specie, tuttavia, le multe sono state annullate in appello).

I poteri sanzionatori dell'Autorità potrebbero invece risultare troppo limitati a fronte delle infrazioni commesse per il tramite di un'associazione. Le associazioni professionali o gli organi di autoregolamentazione sono di frequente i canali attraverso cui sono raggiunte e messe in atto le intese restrittive più lesive. Evidenze di questi accordi sono spesso riscontrabili nelle attività delle associazioni. D'altra parte il loro fatturato è tipicamente ridotto o pari a zero, così che le pene pecuniarie calcolate in base ad esso risulterebbero necessariamente troppo esigue per costituire un efficace deterrente. Per contro, se la multa venisse determinata in funzione del fatturato dei singoli associati e si obbligasse questi ultimi al pagamento, la sanzione sarebbe commisurata all'infrazione. Questo tipo di multe è previsto in diverse altre giurisdizioni che hanno fatto proprio il modello comunitario. Sebbene l'Italia non abbia programmi di clemenza formali, il recente emendamento che ha innalzato le sanzioni pecuniarie irrogabili ha, al contempo, conferito all'Autorità una maggiore flessibilità nella direzione opposta, permettendole di infliggere pene pari a zero anche in caso di infrazione grave (il che traduce una clemenza *de facto*). Chiari ed espliciti programmi di clemenza volti a incentivare i partecipanti all'intesa a fornire elementi probatori costituirebbero un valido strumento applicativo supplementare.⁶²

Politiche regolamentari

Incentrandosi sulle politiche che limitano l'operare della concorrenza e dei meccanismi di mercato, gli indicatori della regolamentazione dell'OCSE mostrano che nel 1998 l'impostazione normativa dell'economia italiana nel suo complesso e quella dei settori diversi dal manifatturiero (servizi) si delineavano fra i più restrittivi dell'area OCSE. Anche se le riforme intraprese in Italia nel periodo 1998-2000 hanno consentito un miglioramento della competitività del mercato, il ritardo rispetto ai paesi che contano gli assetti meno restrittivi (come Stati Uniti, Regno Unito, Canada e Australia) resta ampio (Figura 22).⁶³ Tali riforme, pur predisponendo un quadro di riferimento formale per la concorrenza, non sempre

Figura 22. **Riforme recenti in Italia, 1998-2000¹**
 La scala degli indicatori va da 0 a 6 in ordine ascendente
 (dal meno al più restrittivo della concorrenza)



1. L'indicatore per l'Italia riferito all'anno 2000 si basa sulle informazioni fornite dalle autorità nazionali. Esso non mostra se l'Italia ha compiuto progressi rispetto ad altri paesi OCSE, che potrebbero altresì avere attuato delle riforme nel periodo 1998-2000.

Fonte: OCSE, 2001b; Nicoletti (2002).

pongono in essere le disposizioni regolamentari e i cambiamenti strutturali idonei a far emergere concrete spinte competitive (Nicoletti, 2002).

Sebbene l'Italia abbia intrapreso solo tardi il processo di liberalizzazione e di apertura alla concorrenza delle proprie industrie di rete, essa ha abbracciato le riforme regolamentari e recepito numerose prassi ottimali. Più di recente, tuttavia, pare che il ritmo delle riforme sia rallentato e che il processo di privatizzazione abbia segnato una battuta d'arresto. La tanto decantata creazione degli "sportelli unici", volti a ridurre gli oneri amministrativi in capo alle imprese, non sembra aver introdotto altri vantaggi per le società. Tuttavia, gli sportelli unici hanno notevolmente ridotto i tempi necessari per avviare una nuova attività. Nei comparti potenzialmente competitivi del terziario, come la distribuzione e i servizi professionali, deve ancora instaurarsi un ambiente competitivo soddisfacente, nonostante le riforme che hanno coinvolto questi settori negli ultimi 3-5 anni (Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2001). La legislazione nazionale è spesso piuttosto avanzata ma l'attuazione sul piano locale è difficile a causa del processo di devoluzione che richiede un adeguato livello di buone pratiche regolamentari a livello regionale. Alcune Regioni ed Autorità locali hanno iniziato l'introduzione di regolamentazioni snellite.

Settori competitivi

La distribuzione al dettaglio e i servizi professionali sono per loro stessa natura settori concorrenziali; tuttavia, tramite la regolamentazione delle condizioni di entrata a tali mercati si può intralciare il gioco della concorrenza e determinare prezzi più alti e produttività più bassa. In confronto ad altri paesi dell'OCSE, in Italia questi settori sono fortemente regolamentati e caratterizzati da misure restrittive all'entrata sul mercato. In aggiunta alle barriere dirette, vengono spesso imposte restrizioni, ad esempio, in termini di offerta di vendita, orari di apertura, pubblicità, prezzi e tariffe.

Distribuzione al dettaglio

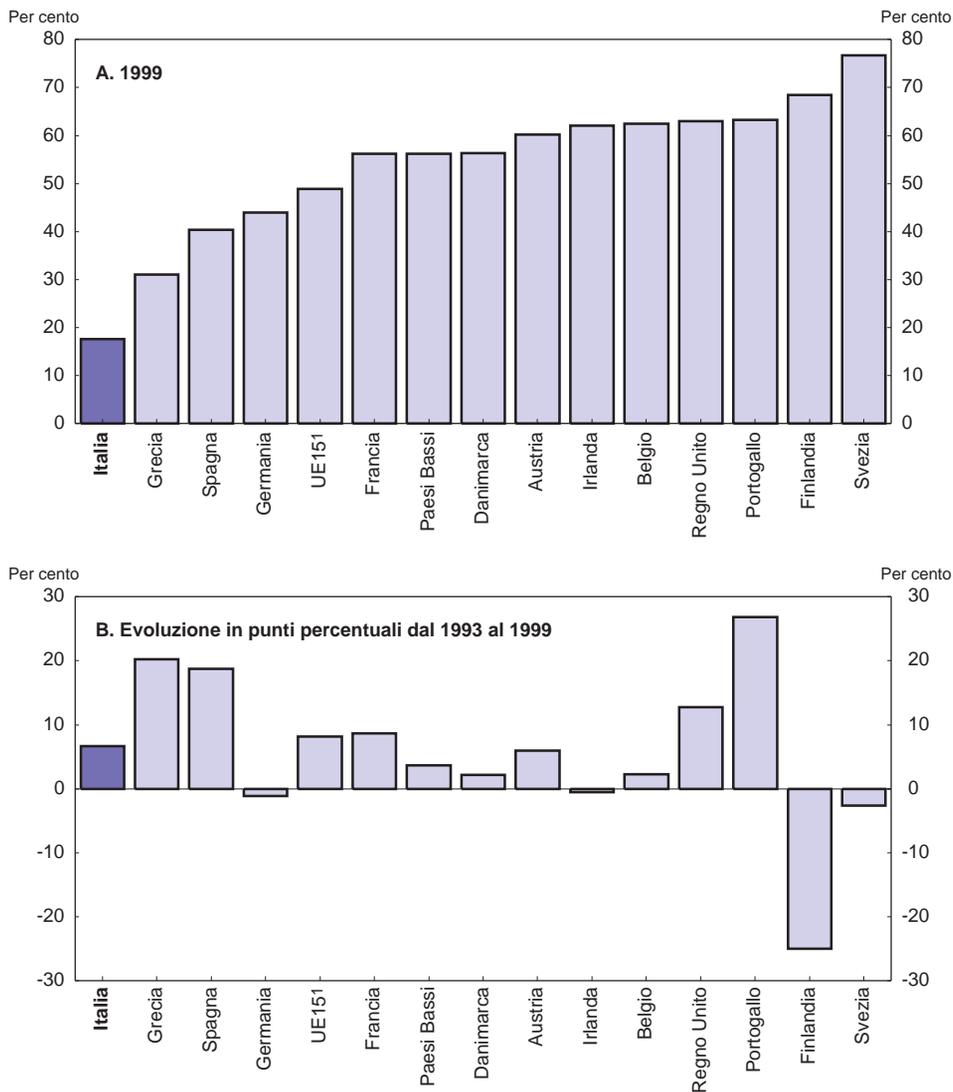
Il commercio al dettaglio, che da un lato è considerato un settore propizio allo sviluppo di una forte concorrenza, dall'altro può beneficiare di economie di scala e di scopo. In numerosi paesi, ciò è evidente nel processo di trasformazione strutturale in atto, che si riflette nella creazione di punti vendita di dimensioni più grandi e nel consolidamento delle catene di distribuzione, nonché in un maggiore grado di concentrazione e integrazione verticale.⁶⁴ L'allentamento delle regolamentazioni in numerosi paesi (ad esempio in Giappone) ha rafforzato questi cambiamenti strutturali, che hanno comportato la chiusura degli esercizi inefficienti sotto il profilo delle economie di scala e incrementi di produttività (OCSE, 2002i). Ciò tuttavia non è valso per l'Italia.

Rispetto ad altri paesi dell'OCSE, in Italia il settore della distribuzione al dettaglio è caratterizzato da un debole grado di concentrazione e da un'elevata densità di piccole imprese commerciali. Nel comparto alimentare, la quota di mercato detenuta congiuntamente dai cinque maggiori distributori è pari al 17,6 per cento; tale percentuale è la più bassa fra i paesi dell'UE e si colloca ampiamente al di sotto della media europea, che si situa intorno al 50 per cento (Figura 23). Nonostante il lieve aumento della concentrazione del mercato nel corso degli anni novanta, il riordino di questo settore in Italia ha fatto osservare un ritardo rispetto a paesi come la Grecia e la Spagna, che all'inizio dello scorso decennio registravano altresì una bassa concentrazione del mercato.

Altre caratteristiche del commercio al dettaglio italiano sono la densità comparativamente elevata di punti vendita (superata solo da Portogallo e Spagna) e il numero medio di dipendenti per impresa più basso dell'UE (Tavola 15). Ciò riflette la mancanza di medie e grandi strutture di vendita, che è altresì rivelata dalla ridotta superficie media di vendita per 1.000 abitanti. Questi aspetti non sarebbero motivo di preoccupazione se la *performance* del settore fosse relativamente buona. Sembrerebbe invece che la struttura di mercato della distribuzione al dettaglio abbia avuto un impatto decisamente negativo sui suoi risultati. La produttività sia del settore nel suo complesso, sia delle grandi strutture di vendita non specializzate è la più bassa dell'UE, risultando inferiore del 20-30 per

Figura 23. **Concentrazione del mercato delle prime cinque catene di distribuzione al dettaglio di generi alimentari e beni di largo consumo nella UE**

1993-1999



1. Media ponderata.

Fonte: Elaborazioni basate su dati tratti dal *Corporate Intelligence on Retailing's European Retail Handbook*, riportate in Dobson *et al.* (2001).

Tavola 15. **Principali caratteristiche strutturali del settore del commercio al dettaglio, 2000**

	Commercio al dettaglio, totale				Strutture di vendita non specializzate ³			
	Densità punti vendita ¹	Addetti per impresa	Valore aggiunto per occupato ²	Valore aggiunto per unità di costo del lavoro ²	Valore aggiunto per unità di costo del lavoro ²	Ipermercati	Supermercati ⁴	Libero servizio ^{4,5}
Austria	43	7,7	108	98	86			
Belgio	80	3,5	109	95	96	47	148	236
Danimarca	47	8,1	103	99	95			
Finlandia	46	5,0	132	110	108			
Francia	64	4,2	133	104	109	109	122	255
Germania	35	9,0	113	116	107	56	83	204
Irlanda	36	9,3	95					
Italia	130	2,2	81	72	79	17	81	118
Paesi Bassi	54	8,5	80	117		24	184	264
Portogallo	150	2,5	44	81	98			
Regno Unito	36	14,2	99	123	127			
Spagna	133	2,8	73	97	106	54	85	165
Svezia	65	4,3	130	98	89			
Unione europea	71	6,3	100	100	100			
Norvegia	68	6,0	112	98	100			
Svizzera	56	6,8	201					

1. Numero di imprese commerciali per 10.000 abitanti.

2. UE = 100.

3. Comprendono i punti vendita di dimensioni rilevanti come gli ipermercati e i grandi magazzini.

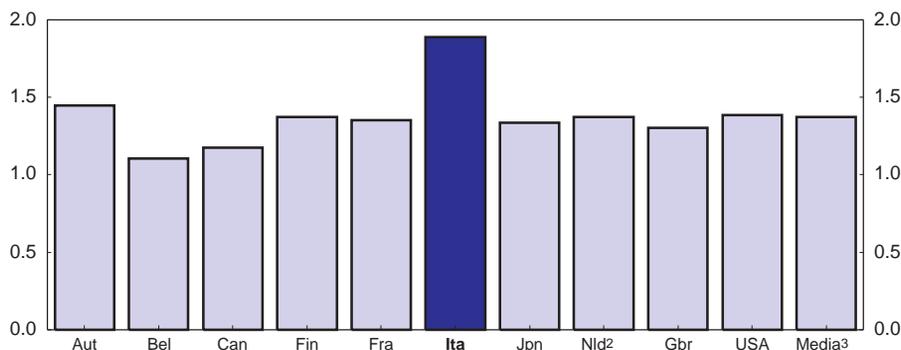
4. Metri quadrati per 1.000 abitanti nel 1999.

5. Le aree a libero servizio sono punti vendita di superficie superiore a 400 metri quadrati.

Fonte: Eurostat, New Cronos.

Figura 24. **Margini lordi di profitto nel commercio all'ingrosso e al dettaglio in un gruppo di paesi OCSE**

Dal 1981 fino all'ultimo anno disponibile¹



1. Austria, Finlandia e Francia: 1981-00, Paesi Bassi e Stati Uniti: 1981-99, Italia e Giappone: 1981-98, Canada: 1981-97, Belgio: 1996-00 e Regno Unito: 1993-96.

2. Compresi ristoranti e alberghi.

3. Media non ponderata dei paesi di cui sono disponibili i dati.

Fonte: OCSE.

cento rispetto alla media europea. In aggiunta a ciò, nel commercio all'ingrosso e al dettaglio i margini lordi di profitto stimati sono i più elevati fra i paesi dell'OCSE per i quali sono disponibili dati (Figura 24). Questo fenomeno fa ritenere che in questo settore sia assente una concorrenza efficace malgrado la densità di operatori.

È probabile che la scarsa vitalità del comparto sia da attribuire al quadro regolamentare prevalente. Tradizionalmente la distribuzione al dettaglio in Italia è stata oggetto di una regolamentazione più vasta rispetto ad altri paesi dell'OCSE ed è gravata da numerose restrizioni che non paiono giustificate da alcun interesse generale (Boylaud 2000). A titolo di esempio, l'apertura di nuove farmacie è soggetta a contingentamenti fissati sulla base di parametri estremamente rigidi.⁶⁵ mentre un salone di bellezza non può aprire a meno di 250 metri da un altro. La *Legge* 114/1998, entrata in vigore nel 1999, ha liberalizzato l'apertura, il trasferimento di sede e l'ampliamento degli esercizi di vendita di piccole dimensioni.⁶⁶ La riforma del 1998 ha peraltro abolito il sistema delle licenze commerciali per un piccolo esercizio di vendita, così che ora l'unico adempimento necessario per avviare un tale esercizio commerciale è la notificazione alle autorità locali. Malgrado le riforme, il settore italiano del commercio al dettaglio permane fra i più regolamentati dei paesi OCSE (Boylaud e Nicoletti, 2001). L'attuazione a livello regionale ha implicato che l'apertura delle nuove superfici di

Tavola 16. **Ingressi nella distribuzione al dettaglio, 2001**
(Scomposizione per classe dimensionale, in percentuale del totale)

	Piccole	Medie	Grandi
Ingressi	97,2	2,6	0,2
Metodo di ingresso:			
fusioni	0,0	0,8	0,0
nuove aperture	79	36,6	37,4
acquisizioni	21	62,6	62,6
Totale	100	100	100

Fonte: Ministero delle Attività Produttive.

vendita, anziché essere sottoposta alla regolamentazione delle attività commerciali, rientrasse nella sfera della pianificazione urbanistica. In pratica, mentre l'apertura dei piccoli esercizi è stata liberalizzata, quella dei medi e grandi insediamenti è subordinata all'ottenimento di un'autorizzazione (rilasciata di rado) che permetta la loro integrazione nei piani regolatori.

La regolamentazione delle grandi strutture di vendita mira spesso a perseguire obiettivi che non hanno natura economica, quali la salvaguardia del ambiente o quella del piccolo dettaglio. Uno studio recente dell'ISAE (2002c), che ha esaminato gli effetti delle riforme del 1998, mostra che nel settore del commercio al dettaglio non è emerso un positivo confronto concorrenziale e che il processo di *devolution* non è in armonia con gli obiettivi di competitività del settore. L'attribuzione di funzioni normative alle Regioni risulta problematica per il processo di liberalizzazione, nella misura in cui le amministrazioni locali sono ancor più esposte di quelle centrali alle pressioni esercitate dalle imprese in posizione dominante e da altri interessi di parte. Lo studio inoltre rileva che molteplici vincoli regolamentari in tema di determinazione dei prezzi, condizioni di ingresso e qualità dei prodotti o dei servizi, continuano a sussistere, imposti principalmente a livello regionale. Se per i piccoli esercizi restano pochissime restrizioni concernenti gli orari di apertura, questi ultimi continuano ad essere regolamentati per le medie strutture di vendita ma, spesso, le autorità locali allentano tali limiti. Infine, l'insediamento delle grandi strutture è divenuto pressoché impossibile poiché le autorità locali rilasciano raramente i permessi di costruzione.

I profili generali del processo di riorganizzazione in Italia preoccupano poiché si orientano verso la direzione opposta alle tendenze di modernizzazione emerse in altri paesi. Nel corso degli anni novanta, le cessazioni di attività nella distribuzione al dettaglio sono state più numerose delle aperture, anche se successivamente, con la riforma del 1998, questa situazione si è rovesciata grazie al notevole aumento dei nuovi ingressi. Quest'ultimo andamento tuttavia ha interessato quasi esclusivamente esercizi di dimensioni ridotte (Tavola 16). Nel 2001, il

97,2 per cento del totale degli ingressi è ascrivibile a piccoli dettaglianti, mentre le medie e grandi strutture rappresentano rispettivamente il 2,6 e lo 0,2 per cento. Anche le modalità di entrata variano significativamente fra i piccoli rivenditori e le medie e grandi strutture. Fra i primi, l'80 per cento degli ingressi è riconducibile all'apertura di nuovi esercizi, mentre solo il 20 per cento è ascrivibile al rilevamento di attività preesistenti. All'opposto, date le difficoltà riscontrate per l'inseadimento di nuove strutture di medie e grandi dimensioni (dovute al problema dell'ottenimento dell'autorizzazione delle amministrazioni locali), le nuove aperture hanno contribuito per meno del 40 per cento ai nuovi ingressi, mentre il restante 60 per cento è da ricondurre a operazioni di acquisizione. Se da un lato l'entrata di nuovi soggetti o la facilità di accesso al mercato sono da considerare generalmente circostanze positive, dall'altro, l'ingresso di esercizi di dimensioni ridotte non intensifica la competitività, poiché questi non sono in grado di cogliere i vantaggi delle economie di scala e di scopo idonei al configurarsi di una effettiva dinamica concorrenziale (Dobson *et al.*, 2001).

Servizi professionali

In Italia i servizi professionali sono soggetti a regolamentazioni pervasive, che disciplinano fra l'altro l'esercizio esclusivo di talune funzioni, i requisiti per l'accesso e l'abilitazione, la determinazione di prezzi minimi, nonché le restrizioni alla pubblicità e all'assetto societario. Barriere all'entrata sono peraltro poste dall'obbligatorietà dell'iscrizione a un ordine professionale, dal contingentamento numerico (ad esempio, il numero dei notai è chiuso), dai requisiti di nazionalità o di residenza. Siffatte restrizioni alle pratiche concorrenziali non affrontano esplicitamente la questione della qualità e vi sono scarsi elementi di prova empirici a sostegno dell'ipotesi che tali restrizioni migliorino il benessere dei consumatori. In pratica tali vincoli, che sono stati associati a livelli di prezzo più elevati e minore innovazione, senza un miglioramento oggettivo della qualità, sembrano avvantaggiare principalmente la professione stessa.⁶⁷

La concorrenza nel settore dei servizi professionali in Italia è alquanto debole a causa del controllo esercitato dalle associazioni professionali. Questa forma di autoregolamentazione può rispondere agli interessi sia dei consumatori che della categoria allorché migliora la qualità del servizio ed evita disfunzioni del mercato.⁶⁸ Al contempo, si possono formulare riserve circa l'indipendenza e l'efficacia di tali organi, poiché i rischi di fenomeni di "*regulatory capture*" (ossia di "strumentalizzazione" della regolamentazione) sono alti. Il settore italiano dei servizi professionali è caratterizzato dalla presenza di associazioni sindacali attive e da legami molto stretti con i poteri politici, così che gli interessi degli operatori dominanti trovano spesso voce in seno agli organi legislativi nazionali. Ad esempio, per legge, le tariffe minime di diversi servizi sono definite con decreto ministeriale, sentite le raccomandazioni delle associazioni professionali. Anche se formalmente

la decisione finale sulla struttura e i livelli tariffari è adottata dal ministro competente, queste associazioni hanno dimostrato di essere in grado di "imporre" le loro proposte. Nel 1998 l'Autorità antitrust aveva ritenuto due ordini professionali responsabili di essersi accordati per coordinare le tariffe; la decisione *dell'authority* tuttavia è stata annullata in appello, poiché tali soggetti hanno per legge l'obbligo di fissare i tariffari. In considerazione della portata e della natura delle regolamentazioni e dell'intervento pubblico in questo settore, il margine di manovra per l'applicazione della legislazione sulla concorrenza è piuttosto limitato.

Negli ultimi anni vi sono state diverse iniziative di deregolamentazione dei servizi professionali in Italia. Il sistema di accesso al mercato è stato in parte liberalizzato. Lo stesso vale per la regolamentazione del marketing, della pubblicità e dei minimi tariffari. Benché il divieto di pubblicità sia stato allentato, permangono restrizioni e i vigenti codici di condotta forniscono linee guida sulla forma e sui contenuti cui attenersi. Le riforme regolamentari degli ultimi anni novanta hanno allentato anche i vincoli all'assetto societario; tuttavia, non avendo ancora trovato attuazione, al momento continuano a non essere ammesse forme societarie o di partecipazione a responsabilità limitata, né cooperazione interprofessionale. Malgrado i recenti interventi, pertanto, il sistema regolamentare resta nel complesso piuttosto rigido.

Paterson *et al.* (2003), in uno studio recente condotto per conto della Commissione europea, analizzano le differenze fra una vasta gamma di regolamentazioni relative a una serie di professioni liberali (professioni contabili e legali, architetti, ingegneri e farmacisti) negli Stati membri dell'UE. Lo studio distingue due classi di regolamentazioni, quelle che disciplinano l'entrata nella professione e quelle che presiedono alle pratiche di mercato e alla condotta,⁶⁹ e costruisce un indice complessivo del grado di regolamentazione. Nonostante le recenti riforme, l'Italia è uno dei pochi paesi con un elevato indice di regolamentazione per tutte le professioni, insieme ad Austria e Lussemburgo (Tavola 17). Per gli esercizi farmaceutici essa è seconda solo alla Grecia, e requisiti di entrata particolarmente restrittivi per architetti e ingegneri fanno salire gli indici complessivi su valori comparativamente elevati. L'Italia presenta altresì un regime molto limitativo per i servizi contabili e legali, ascrivibile ai criteri di accesso al ruolo e ad alcune delle regole di condotta fra le più condizionanti dell'Unione europea.

Gli autori dello studio riscontrano che nei paesi con un alto indice di regolamentazione, il fatturato prodotto dagli onorari tende a essere relativamente più ampio, il che indica la presenza di margini lordi di profitto più elevati.⁷⁰ Nel contempo essi rilevano una correlazione negativa fra produttività e grado di regolamentazione, mentre non trovano nessuna evidenza del fatto che norme meno restrittive comportino un abbassamento della qualità. Questi risultati suffragano l'ipotesi secondo cui quadri regolamentari vincolanti, anziché rispondere alle esigenze e agli interessi dei consumatori, sono spesso utilizzati dalle categorie

Tavola 17. **Indici di regolamentazione nei servizi professionali¹**

	Professioni contabili	Professioni legali	Architetti	Ingegneri	Farmacisti
Austria	6,2	7,3	5,1	5	7,3
Belgio	6,3	4,6	3,9	1,2	5,4
Danimarca	2,8	3,0	0	0	5,9
Finlandia	3,5	0,3	1,4	1,3	7,0
Francia	5,8	6,6	3,1	0	7,3
Germania	6,1	6,5	4,5	7,4	5,7
Grecia	5,1	9,5	n.d.	n.d.	8,9
Irlanda	3,0	4,5	0	0	2,7
Italia	5,1	6,4	6,2	6,4	8,4
Lussemburgo	5	6,6	5,3	5,3	7,9
Paesi Bassi	4,5	3,9	0	1,5	3,0
Portogallo	n.d.	5,7	2,8	n.d.	8
Regno Unito	3,0	4,0	0	0	4,1
Spagna	3,4	6,5	4,0	3,2	7,5
Svezia	3,3	2,4	0	0	12

1. Tanto più elevato il livello di regolamentazione (intensità), tanto più alto il valore corrispondente (su una scala da 0 a 12). Gli indici di regolamentazione di valore uguale o superiore a 5 sono inseriti nelle caselle grigio scuro, gli indici compresi fra 2,5 e 4,9 compaiono nelle caselle grigio chiaro, mentre quelli inferiori a 2,5 hanno lo sfondo bianco.

Fonte: Paterson *et al.* (2003).

professionali per ottenere rendite economiche. In ultimo, i ricercatori mettono in luce che i paesi con bassi livelli di regolamentazione hanno altresì avuto tendenza a registrare “scossoni” di mercato, che hanno condotto alla formazione di unità imprenditoriali di maggiori dimensioni. In Italia per contro le restrizioni regolamentari, in particolare quelle che interessano l'assetto societario, hanno impedito questo processo di riordino del settore dei servizi professionali, il cui basso livello di concentrazione ha persino teso a diminuire ulteriormente negli ultimi tempi.

Una serie d'interventi di riforma dei servizi professionali, attualmente all'esame del Parlamento, oltre a proporre l'allentamento generale delle restrizioni alla pubblicità e dei vincoli all'assetto societario, in modo da permettere ai liberi professionisti di costituirsi in società, prevede anche l'obbligatorietà di una garanzia assicurativa contro i rischi derivanti dall'esercizio dell'attività. Tali iniziative, in particolare l'obbligatorietà dell'assicurazione, esprimono un orientamento verso forme maggiormente proattive di tutela dei consumatori e di gestione della qualità. Esse tuttavia non contemplanò modifiche sostanziali della regolamentazione dell'accesso ai ruoli e apportano miglioramenti solo minori alle regole di condotta, ad esempio i tariffari minimi continuerebbero a essere fissati con decreto ministeriale sulla scorta di proposte in cui sono rappresentati i punti di vista degli ordini professionali.

Nel vigente ordinamento, il ruolo attribuito alle associazioni professionali consente agli operatori già insediati di intralciare fattivamente le riforme tese ad allentare i vincoli all'entrata e a rimuovere le opportunità di rendite di posizione. In questa prospettiva, le funzioni degli organi di autoregolamentazione dovrebbero essere ridimensionate e limitate a una valutazione delle competenze professionali degli iscritti. Ancor più rilevante sarebbe abolire il sistema di tariffe minime fissate per legge o gli schemi tariffari raccomandati e i vincoli alla pubblicità veritiera e all'assetto societario. In Italia, pongono problemi la lunghezza dei tempi necessari per deliberare modifiche regolamentari e i termini ancora più lunghi per una loro eventuale attuazione. Ad esempio, le riforme sull'assetto societario e sulla cooperazione interprofessionale emanate nel 1997, non sono ancora state attuate. Ciò è fonte d'incertezze e di scarsa trasparenza; non è chiaro pertanto come un mercato più dinamico possa svilupparsi in tali circostanze. La legislazione dovrebbe aprirsi a un'ampia gamma di soluzioni organizzative e allentare le rigide regole d'incompatibilità fra le professioni, poiché tali restrizioni contribuiscono a perpetuare una struttura di mercato su scala ridotta e di natura subottimale, non adeguata per sfruttare le economie di scala e di scopo. Alla luce delle tendenze correnti mostrate da questo settore in altri paesi, è probabile che, con il realizzarsi di un mercato sempre più internazionalizzato, nel lungo periodo la struttura di mercato relativamente ridotta di taluni servizi professionali in Italia non sarà più competitiva.

Industrie di rete

La solida raccolta di risultati a livello internazionale ora disponibile, mostra che le politiche di liberalizzazione delle industrie di rete hanno portato a un miglioramento in termini di produttività e di qualità e, spesso, a una diminuzione dei prezzi.⁷¹ Tuttavia, cogliere tali vantaggi non è immediato e una particolare attenzione va riservata al disegno delle riforme (Gonenc *et al.*, 2001). Riflettendo le problematiche connesse al potere di mercato insite a queste industrie, circa la metà delle istruttorie avviate dall'Autorità antitrust nel periodo 1990-2001 hanno riguardato i servizi di rete, come le telecomunicazioni, l'energia e i trasporti. Considerando che questi ultimi rappresentano il 18 per cento del PIL e un'ampia quota degli input intermedi, l'azione dell'*Authority* è coerente con una strategia intesa a intervenire negli ambiti di più vasto impatto per l'economia.

Le riforme regolamentari in Italia hanno aperto questi settori alla concorrenza e il governo ha privatizzato le aziende pubbliche nei campi dell'energia elettrica (ENEL), del gas (ENI) e delle telecomunicazioni (Telecom Italia). La privatizzazione è funzionale alla rimozione di possibili conflitti di interesse fra regolatori e imprese regolate. Lo Stato tuttavia ha mantenuto una quota d'interessi nelle aziende per l'energia elettrica e il gas e detiene una *golden share* in queste due industrie e nelle telecomunicazioni.⁷² Nella misura in cui limita il margine

gestionale dell'impresa, la *golden share* riduce notevolmente le ricadute positive della privatizzazione, costituendo un forte disincentivo all'investimento. Per questi motivi, la Commissione europea ha ripetutamente sollecitato il governo italiano a giustificare tali *golden shares*.⁷³ Una recente raccomandazione emessa dal Comitato consultivo sulle privatizzazioni ha chiesto con insistenza al governo di ridurre l'entità della *golden share* e di definire in modo più ristretto e trasparente i requisiti e i criteri che consentirebbero l'esercizio di tali poteri. Il governo ha di recente liquidato la sua partecipazione residua in Telecom Italia (pari al 3,46 per cento) e confermato la sua intenzione di ridurre la propria partecipazione nell'ENEL, quando le condizioni di mercato lo consentiranno. Sempre nell'intento di ridurre i poteri monopolistici, è stato intrapreso un processo di riorganizzazione verticale. Tuttavia la piena separazione (verticale) della proprietà, che eliminerebbe gli incentivi per l'azienda proprietaria dell'infrastruttura di rete ad esibire una condotta abusiva di esclusione e di discriminazione, non si è ancora realizzata, benché sia in programma.⁷⁴ Al momento, il governo sta considerando un piano di riforma triennale concernente la separazione verticale e la fissazione di un tetto del 10 per cento per le partecipazioni azionarie dell'ENEL e dell'ENI nelle società della rete.

Una recente modifica della Legge antitrust rafforza il potere di vigilanza dell'Autorità garante del mercato sugli abusi perpetrati in questi settori, fornendo gli strumenti legali per prevenire la pratica anticompetitiva dei sussidi incrociati. Essa prescrive la separazione giuridica fra le operazioni nei mercati concorrenziali e in quelli non concorrenziali o dei servizi di interesse economico generale, come i servizi essenziali. Inoltre, ove le imprese proprietarie delle infrastrutture di rete forniscano beni o servizi alle proprie consociate in altri mercati, esse sono tenute a renderli accessibili, a condizioni equivalenti, agli altri operatori concorrenti. Quest'ultima disposizione, in particolare, potrebbe dar luogo ad azioni legali e a istruttorie da parte dell'Autorità antitrust.

Telecomunicazioni

Dalla metà degli anni novanta, la riforma dell'assetto regolamentare del settore italiano delle telecomunicazioni è stata guidata dalla trasposizione delle direttive europee nell'ordinamento italiano. Nel 1997 è stata istituita l'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (AGCOM), un organo di regolamentazione indipendente cui compete l'attuazione del quadro regolamentare. Tuttavia, una mancanza di chiarezza nella ripartizione delle funzioni ha reso necessario un coordinamento tra il ministero e l'*authority* (CE, 2002 b).⁷⁵ Nell'assetto regolamentare è prevista una procedura per la risoluzione delle controversie/ricorsi che coinvolge l'AGCOM e l'attribuzione a quest'ultima di un ruolo di mediatore fra le parti. Gli interventi dell'AGCOM hanno contribuito a ridurre il numero di azioni legali promosse contro l'operatore dominante; in caso di inottemperanza degli operatori

Tavola 18. **Competenze e risorse delle autorità di regolamentazione del settore delle telecomunicazioni, 2002**

	Rilascio licenze	Controllo sui prezzi/Accesso	Organico	Bilancio (€ m)
Belgio	R	R/R	39	36,3
Danimarca	M e R	R/R	236	29,8
Germania ¹	R	R/R	1 859	139,9
Grecia	R	R/R	61	16,5
Spagna	M e R	M e R	114	19,1
Francia	M	M/R	149	16,1
Irlanda	R	R/R	102	23,6 ²
Italia	M	R/R	225 ³	44,5
Lussemburgo	M	R/R	30 ²	3,5 ¹
Paesi Bassi	R	R/R	107 ^{2, 3}	13,3 ²
Austria	R	R/R	60	7,9
Portogallo	R	R/R	396	78,6
Finlandia	M	R/R	249	28,0
Svezia	R	M e R/R	204	23,9
Regno Unito	M	R/R	236	27,9

Nota: R = di competenza del regolatore; M = di competenza del ministero.

1. L'autorità di regolamentazione è responsabile sia delle telecomunicazioni sia dei servizi postali.

2. 2001.

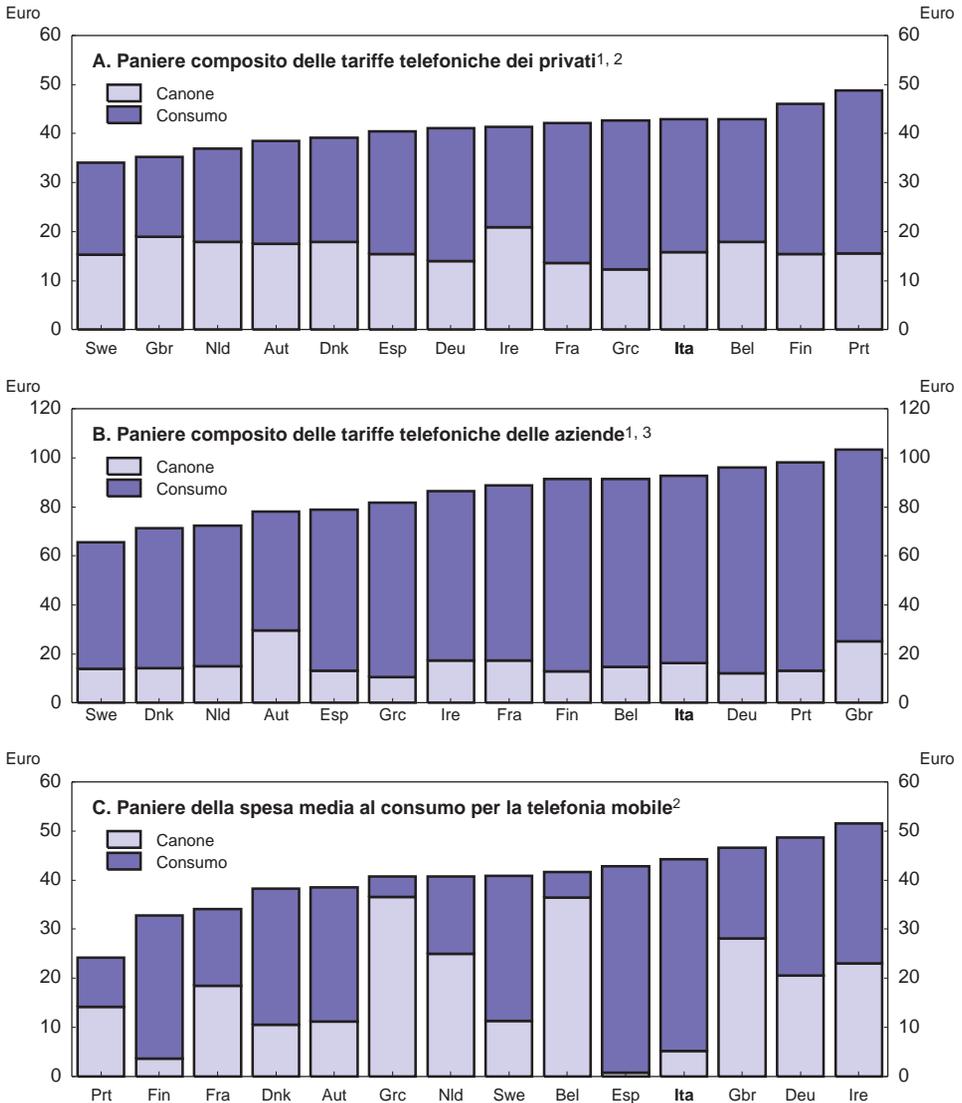
3. Comprende unità impegnate in campi diversi dalle telecomunicazioni (audiovisivo, editoria, ecc.).

Fonte: CE (2002), *Ottava relazione sull'attuazione del quadro normativo per le telecomunicazioni*, Allegato 2.

alle deliberazioni dell'organo, quest'ultimo può comminare sanzioni. Sebbene originariamente la responsabilità per il rilascio delle licenze fosse stata conferita all'AGCOM, tale funzione è stata ricondotta in capo al Ministero delle comunicazioni nel 2001. Il Governo dovrebbe valutare la possibilità di restituirla all'AGCOM non appena possibile.⁷⁶ Tuttavia, è in corso una riforma dell'assetto legislativo che conferisce nuove competenze regolamentari al Ministero. Rispetto ad altri paesi dell'UE, l'AGCOM sembra disporre di sufficienti risorse umane e finanziarie. La sua sfera di competenza non si limita alle telecomunicazioni ma include l'intero campo delle comunicazioni, compresa l'editoria, ed è pertanto ben posizionata per trattare anche gli aspetti di convergenza fra emittenza radiotelevisiva e telecomunicazioni (Tavola 18).

Fra i paesi dell'OCSE, il regime regolamentare del settore delle telecomunicazioni italiano è uno dei più proconcorrenziali. Il mercato è molto dinamico e la crescita della produttività del lavoro nel corso degli anni novanta è stata relativamente buona. Sussistono tuttavia ampi margini di miglioramento, poiché i prezzi della telefonia vocale entrambi fissa e mobile e le tariffe di accesso a Internet restano comparativamente elevati (Figure 25 e 26). La situazione sta gradatamente evolvendo grazie ai notevoli vantaggi ottenuti dal consumatore nella telefonia vocale, risultanti da un quadro regolamentare maggiormente orientato alla

Figura 25. **Tariffa telefonica mensile media**
Agosto 2002



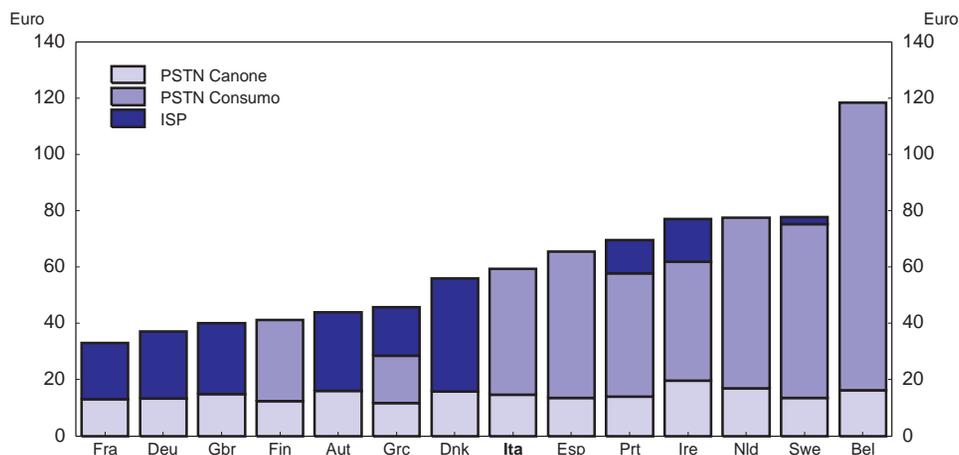
1. Paniere composto comprensivo delle chiamate internazionali e di quelle verso la rete mobile.

2. Imposte comprese.

3. IVA esclusa.

Fonte: OCSE, *Communications Outlook 2003*.

Figura 26. **Pacchetto per accesso Internet¹**
Settembre 2002



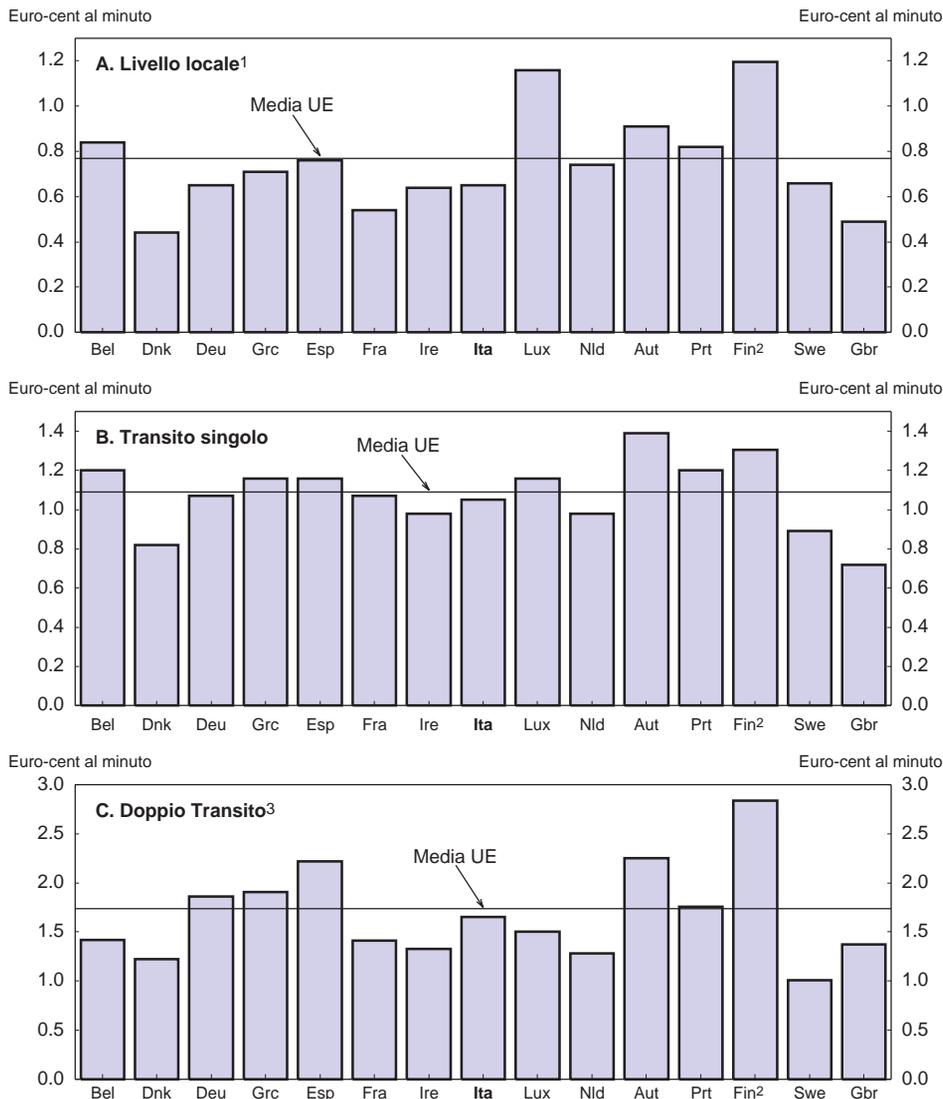
1. Per 40 ore a tariffe PSTN scontate diurne, IVA compresa.

Fonte: OCSE, *Communications Outlook 2003*.

concorrenza. Il regime applicato alle tariffe al dettaglio, che si basa su un sistema di “price cap” (ossia di fissazione di un prezzo massimo), ha generato una riduzione generalizzata della spesa media al consumo.⁷⁷ Le tariffe medie di telefonia fissa sono diminuite del 44 per cento dal 1998 e quelle di telefonia mobile del 33 per cento dal 1995 (AGCOM, 2002).

Altre misure di carattere strutturale volte a stimolare la concorrenza includono l'applicazione dei costi incrementali (*long-run incremental costs – LRIC*) nella determinazione dei costi di interconnessione (non ancora applicati), il servizio di preselezione dell'operatore (per chiamate urbane e a lunga distanza, e per le comunicazioni fissa-mobile), la portabilità del numero per gli utenti della rete fissa e l'accesso disaggregato alla rete locale. Le tariffe d'interconnessione, che influiscono in misura rilevante sulla determinazione dei prezzi praticati dai nuovi entranti, si collocano oggi al di sotto della media UE per tutti e tre i livelli di terminazioni. La differenza è particolarmente marcata nel mercato locale, dove il regolatore ha imposto riduzioni atte a stimolare la concorrenza (Figura 27). Vi è stato altresì un notevole calo dei costi di interconnessione per le terminazioni fissa-mobile. In Italia le tariffe di terminazione verso le reti mobili, che in passato erano state fra le più alte dei paesi dell'UE, si situano ora intorno alla media UE (CE 2002b).

Figura 27. **Tariffe di interconnessione per chiamate verso terminazioni della rete fissa**
2002



1. Nel Lussemburgo non vi è distinzione fra chiamate urbane e interurbane sul territorio nazionale.

2. Il valore si riferisce alla media semplice delle tariffe praticate dai due gestori principali, Sonera e Elisa.

3. I dati per il Regno Unito si riferiscono a una lunghezza di connessione compresa fra 100 e 200 km.

Fonte: CE (2002), Ottava relazione sull'attuazione del quadro normativo per le telecomunicazioni.

Sostanziali progressi sono stati compiuti sul piano dell'accesso disaggregato alla rete locale e l'Italia occupa oggi il secondo posto per numero di linee disaggregate fra i paesi UE, dopo la Germania. Gli operatori notificati come aventi notevole forza di mercato hanno l'obbligo di fornire l'accesso completamente disaggregato quando il nuovo operatore prende in concessione l'intera linea, ovvero l'accesso condiviso quando questi affitta unicamente la fascia ad alta frequenza adatta al collegamento Internet ad alta velocità. Gli operatori aventi notevole forza di mercato hanno l'obbligo di pubblicare un'offerta di riferimento dei servizi di accesso disaggregato (*reference unbundling offer* – RUO). Il costo dell'accesso completamente disaggregato è sceso nell'ultimo anno a livelli nettamente inferiori a quelli delle linee affittate per l'utenza privata e commerciale. Per l'accesso condiviso, le tariffe italiane sono ora le più basse dell'UE e per l'accesso completamente disaggregato alla rete locale i costi di connessione e i canoni mensili sono al disotto della media europea (Tavola 19). Tali livelli di prezzo dovrebbero incoraggiare l'entrata di nuovi operatori nella rete locale e l'emergere di dinamiche competitive, in particolare nel mercato del collegamento Internet ad alta velocità, dato che il 60 per cento delle linee disaggregate sono utilizzate per la fornitura di servizi DSL. Stante l'assenza d'infrastrutture alternative, in particolare di reti televisive via cavo, i servizi a banda larga in Italia sono cresciuti alquanto lentamente e l'indice di penetrazione è il più basso di tutti i paesi del G7, malgrado gli incentivi governativi.⁷⁸

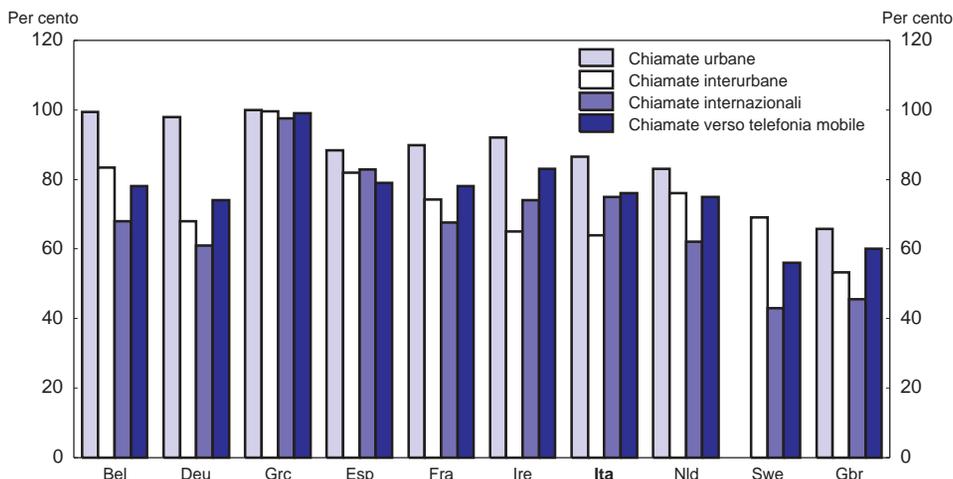
Tavola 19. **Prezzi dei servizi di accesso disaggregato alla rete locale, 2002**

Euro

	Accesso completamente disaggregato		Accesso condiviso	
	canone mensile	connessione	canone mensile	connessione
Belgio	13,3	79,9	3,2	86,5
Danimarca	8,3	45,4	4,1	178,4
Germania	12,5	70,6	4,8	74,9
Grecia	11,5	123,4	6,9	141,9
Spagna	12,6	20,0	4,8	27,0
Francia	10,5	78,7	2,9	78,7
Irlanda	16,8	121,5	9,0	123,4
Italia	11,1	91,4	2,8	81,0
Lussemburgo	15,8	185,6	7,5	196,2
Paesi Bassi	13,5	79,0	5,6	89,2
Austria	10,9	54,5	5,5	109,0
Portogallo	13,8	82,9	7,9	173,8
Finlandia	14,7	216,0	7,0	160,0
Svezia	11,3	165,2	5,4	118,0
Regno Unito	16,2	140,3	7,0	186,5
Media UE	12,8	103,6	5,6	121,6

Fonte: CE (2002), *Ottava relazione sull'attuazione del quadro normativo per le telecomunicazioni*, Allegato 1.

Figura 28. **Stime delle quote di mercato detenute dagli operatori dominanti, 2001**
Ricavi al dettaglio



Fonte: CE (2002), *Ottava relazione sull'attuazione del quadro normativo per le telecomunicazioni*.

Nonostante le riforme cui si è accennato, l'operare della concorrenza potrebbe essere intralciato dalla posizione dominante che Telecom Italia ha mantenuto in tutti i mercati (Figura 28). Quest'ultima ha inoltre ostacolato i concorrenti ingaggiando attivamente comportamenti anticompetitivi e ricorrendo alle vie legali.⁷⁹ Tuttavia, grazie all'introduzione dell'accesso disaggregato alla rete locale nel 2002 nuovi gestori hanno iniziato a erodere la sua posizione monopolistica. I costi di interconnessione e l'accesso alla rete locale fissano i termini per un'offerta tariffaria competitiva da parte dei nuovi gestori. Il basso livello delle tariffe applicate a questi servizi intermedi dovrebbe incoraggiare nuovi ingressi e risultare in un'ulteriore diminuzione dei prezzi finali pagati dai consumatori e dalle imprese per la telefonia vocale (fissa e mobile) e per il collegamento Internet. In effetti, oltre il 40 per cento degli abbonati usa attualmente un gestore alternativo a Telecom Italia per le comunicazioni urbane e oltre il 50 per cento per quelle interurbane e internazionali (CE, 2002b).

Settore energetico

Chiari progressi sono stati registrati nel processo di liberalizzazione, riordino e privatizzazione del settore dell'energia, contribuendo alla produttività comparativamente elevata di quest'ultimo, specie nella seconda metà degli anni

novanta (Tavola 9). Le due direttive europee sull'energia elettrica e sul gas sono state recepite nell'ordinamento italiano e l'apertura di questi mercati alla concorrenza ha fatto notevoli passi avanti grazie a una vivace attività legislativa. Ciò malgrado, nel settore energetico non si è ancora consolidata una realtà concorrenziale dinamica. Il solo quadro legislativo, difatti, non è sufficiente a raggiungere tale traguardo.

Nel 1995 è stata formalmente istituita l'Autorità per l'Energia Elettrica e il Gas (AEEG), un ente di regolamentazione indipendente entrato in funzione nel 1997. Il suo ambito di intervento comprende la determinazione dei prezzi (comprese le tariffe di accesso alla rete), gli standard qualitativi dei servizi, l'attuazione delle obbligazioni di scorporo e la regolamentazione delle condizioni di accesso alla rete e delle interconnessioni. In generale, l'AEEG ha goduto di un elevato grado di indipendenza dall'esecutivo. Il suo limite di organico è stato fissato a 120 unità, tuttavia nel dicembre del 2000 un provvedimento legislativo ha liberato 30 nuove assunzioni per far fronte ai compiti aggiuntivi connessi con l'attuazione delle direttive UE. L'Autorità per l'energia è finanziata mediante contributi versati annualmente dai fornitori di servizi e, rispetto ad altri paesi UE, sembra detenere solidi fondi (Tavola 20).⁸⁰

Riflettendo una struttura industriale caratterizzata prevalentemente da piccole imprese a bassa intensità energetica e l'importazione di numerosi beni la cui produzione è a elevata intensità di energia, l'Italia evidenzia uno degli indici di intensità energetica più bassi al mondo, inferiore alla metà della media OCSE

Tavola 20. **Competenze e risorse delle autorità di regolamentazione del settore energetico**

	Condizioni di accesso alla rete	Risoluzione controversie	Organico	Bilancio annuale 2002 (€m)
Austria	R(elet.)/R (gas)	R/R	45	9
Belgio	R/R	R/R	68	15
Danimarca	R/R	R/R	30	3
Finlandia	R/R	R/R	15	1
Francia	R/R	R/n.d.	80	9
Germania	N/N	C/C	n.d.	n.d.
Grecia	M/n.d.	R/n.d.	43	4
Irlanda	R/R	R/R	31	6
Italia	R/R	R/R	86	18
Lussemburgo	M and R	R/R	2	n.d.
Paesi Bassi	R/I	C/C	55	6
Portogallo	R/n.d.	R/n.d.	52	7
Regno Unito	R/R	R/R	330	58
Spagna	M/M	R/R	153	19
Svezia	R/R	R/R	33	3

Nota: R = di competenza del regolatore; M = di competenza del ministero; C = autorità di concorrenza; N = non regolamentato; I = ibrido; n.d. = assenza di regolatore.

Fonte: CE (2002c).

(OCSE, 2002e). Questo è anche il risultato degli sforzi di risparmio energetico compiuti in passato. I prezzi del gas naturale si collocano intorno alla media UE, mentre quelli dell'elettricità sono generalmente più elevati (Tavola 21). Se da un lato ciò dipende dall'assenza di pressione concorrenziale, dall'altro è anche il risultato di scelte fatte in passato riguardo allo sviluppo del settore. I costi elevati sono fra l'altro dovuti alla ferma opposizione ambientalista al carbone e al nucleare, che ha determinato una composizione della generazione basata essenzialmente sul petrolio. I prezzi energetici in Italia sono generalmente maggiori che nel resto dei paesi europei appartenenti all'OCSE anche a causa dell'incidenza relativamente forte dell'imposizione.⁸¹ Benché sia prematura una valutazione delle recenti riforme del settore, queste starebbero dando i loro frutti poiché i prezzi di elettricità e gas sono calati nell'ultimo anno (Figura 29).

Dal confronto con altri paesi europei, è chiaro che l'Italia consegue risultati alquanto buoni nell'applicazione della direttiva sull'elettricità e nell'apertura del mercato alla concorrenza (Tavola 22). Le attività di produzione, trasmissione e distribuzione sono state conferite a soggetti giuridici distinti riuniti sotto la stessa proprietà. Oltre a separare la gestione della trasmissione sul piano giuridico, nel 2000 è stato istituito il Gestore Rete Trasmissione Nazionale (GRTN), il cui azionista unico è lo Stato. Sebbene la rete di trasmissione elettrica nazionale sia ancora di proprietà dell'ENEL, il GRTN ne gestisce in modo indipendente l'utilizzo, la manutenzione e lo sviluppo. Esso è anche competente per la costruzione di nuove linee, facoltà di cui si è avvalso nel caso di un progetto di interconnessione con la Svizzera, visti i continui rinvii frapposti dall'ENEL. Al momento è all'esame del Parlamento una riforma completa del settore dell'energia (il "decreto Marzano") che include la proposta di riunire la proprietà e la gestione della rete elettrica nazionale in un unico soggetto (separato) e la sua quotazione in borsa.⁸² Le altre riforme previste nel settore dell'energia riguardano: i) un regime tariffario più orientato al mercato per l'accesso alla rete di trasmissione elettrica, ii) un'accelerazione della liberalizzazione dell'elettricità sul lato della domanda, iii) lo snellimento della procedura di decisione per i progetti d'infrastrutture d'interconnessione elettrica, iv) rafforzamento degli incentivi a favore dei progetti d'infrastrutture e v) una maggiore chiarezza nella definizione dei poteri e delle responsabilità delle autorità regolatrici circa l'autorizzazione per i nuovi impianti da realizzare. Quest'iniziativa costituisce un passo nella giusta direzione, nel contempo tuttavia il governo dovrebbe anche procedere nei tempi più brevi all'introduzione della borsa elettrica, più volte procrastinata a causa delle preoccupazioni circa la capacità degli operatori ad agire in una prospettiva strategica. È previsto che l'ENEL venda una ulteriore quota di produzione di 15 GW, riducendo quindi la sua influenza sui prezzi del pool. Il lancio della borsa elettrica è ora previsto per l'ultima parte del 2003.⁸³

La concentrazione del mercato all'ingrosso dell'elettricità resta una questione irrisolta nella maggior parte degli Stati membri e l'Italia figura fra i pochi

Tavola 21. **Prezzi al dettaglio dell'energia elettrica e del gas**

2° semestre 2002

	Elettricità (euro/MWh)			Gas (euro/GJ)		
	Famiglie	Industria		Famiglie	Industria	
		Grandi utenze industriali ¹	Piccole imprese commerciali ²		Grandi utenze industriali ³	Piccole imprese commerciali ⁴
Austria	93,1	59,8 ⁵	96,5	11,6	4,8	8,1
Belgio	111,1	58,1	129,9	13,8	4,3	7,4
Danimarca	84,4	43,3	66,6	8,1	4,3	8,1
Finlandia	70,2	36,5	56,6	n.d.	4,4	n.d.
Francia	92,3	48,7	86,1	13,5	3,7	7,5
Germania	124,9	51,7	128,6	13,6	5,1	7,5
Grecia	58,0	50,0	87,0	n.d.	n.d.	n.d.
Irlanda	88,3	64,8	127,4	14,4	4,6	7,1
Italia	141,8	73,5	100,6	10,6	4,6	9,3
Lussemburgo	115,1	38,3	121,7	11,6	5,4	6,5
Paesi Bassi	98,2	48,5 ⁶	106,4 ⁷	9,9	2,8 ⁸	6,1 ⁷
Portogallo	122,3	55,6	99,9	15,0	4,4	9,6
Regno Unito	97,4	47,0	86,1	9,6	4,1	6,0
Spagna	85,9	46,6	98,6	12,8	4,0	7,8
Svezia	68,8	25,8	35,7	11,6	3,5	7,1
Unione europea ⁹	96,8	49,9	95,2	12,0	4,3	7,5

1. Categoria Eurostat Ig (Consumo annuo: 24 000 MWh).

2. Categoria Eurostat Ib (Consumo annuo: 50 MWh).

3. Categoria Eurostat I4-I (Consumo annuo: 418 600GJ).

4. Categoria Eurostat II (Consumo annuo: 418,6 GJ).

5. 1° semestre 1999.

6. 2° semestre 1999.

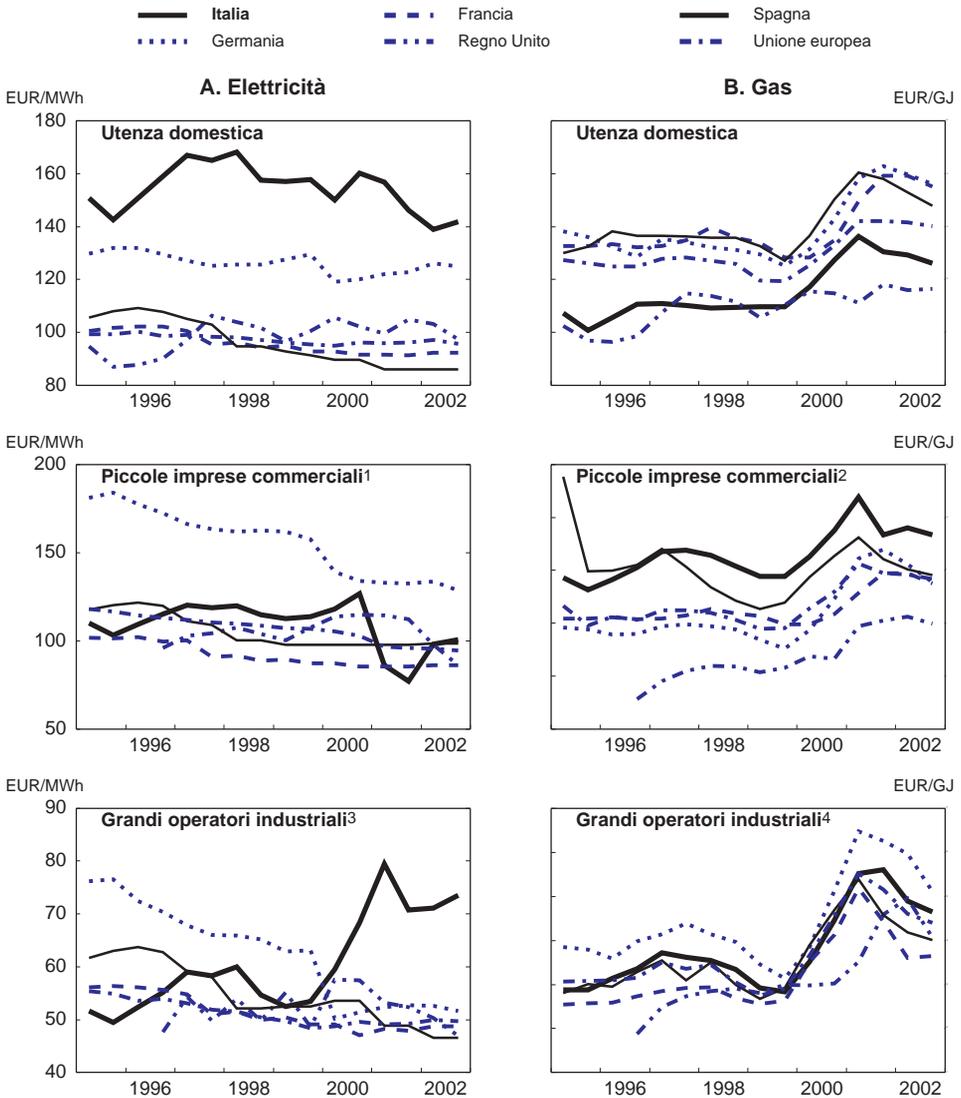
7. 2° semestre 2001.

8. 1° semestre 2000.

9. Media semplice.

Fonte: Eurostat.

Figura 29. Prezzi dell'elettricità e del gas, 1995-2002



1. Categoria Eurostat Ib (Consumo annuo: 50 MWh).
 2. Categoria Eurostat I1 (Consumo annuo: 418,6 GJ).
 3. Categoria Eurostat Ig (Consumo annuo: 24 000 MWh).
 4. Categoria Eurostat I4-1 (Consumo annuo: 418 600 GJ).
- Fonte: Eurostat.

Tavola 22. **Indicatori del mercato dell'elettricità e attuazione della direttiva UE sull'elettricità, 2002¹**

	Data di Apertura Totale Della domanda	Separazione		Cambio di Fornitore (grandi utenze)	Concentrazione (CR3)		Indice di concentrazione e HH ⁴	Concorrenza potenziale delle importazioni ⁵	Carico della rete ⁷	
		Trasmissione ³	Distribuzione ³		Produzione	Vendite al dettaglio			Medio voltaggio	Basso voltaggio
Austria	2001	L	C	20-30%	45	67	2 028	21	20	65
Belgio	2003	L	L	2-5%	96	53	6 118	25	15	n.d.
Danimarca	2003	L	L	n.d.	78	38	4 018	39	15	25
Finlandia	1997	P	G	n.d.	45	33	2 472	22	15	35
Francia	–	G	C	10-20%	92	90	9 606	12	15	50
Germania	1999	L	C	20-30%	64	50	1 756	11	25	55
Grecia	–	L	C	0%	97	100	10 000	12	15	n.d.
Irlanda	2005	L	G	10-20%	97	90	9 418	7	10	40
Italia ²	2004	L	L	>50%	69	72	5 560	14	10	n.d.
Lussemburgo	–	G	C	10-20%	n.d.	100	8 158	100	20	n.d.
Paesi Bassi	2003	P	G	20-30%	59	48	1 814	19	10	35
Portogallo	2003	L	C	5-10%	82	99	4 008	30	15	n.d.
Regno Unito	1998	P	L	>50%	36	42	1 044	3	n.d.	40
Spagna	2003	P	L	10-20%	83	94	2 466	4	15	45
Svezia	1998	P	L	n.d.	90	47	2 538	29	10	40

1. Dati riferiti al 2002, ad eccezione delle misure di concentrazione, 2000.

2. L'apertura del mercato prevista per il 2004 riguarda unicamente le utenze diverse da quelle domestiche.

3. Separazione degli operatori. C = contabile, L= legale, G = gestionale e P = proprietaria.

4. Stime di cambio di fornitori per il periodo 1998-2001

5. Indice HH della produzione elettrica. In generale, un mercato è considerato competitivo con un indice HH < 1000; moderatamente concentrato con 1000 < HH < 1800; e fortemente concentrato con un HH > 1800.

6. In percentuale della capacità produttiva nazionale.

7. Carico medio stimato, €/MWh.

Fonte: CE (2002c), AEEG (2002).

paesi ad aver evidenziato dei progressi di recente. Sul fronte della produzione, emergono lentamente spinte competitive e l'ENEL ha ceduto recentemente ulteriori 15GW della propria capacità. Da un raffronto internazionale degli indici di concentrazione dei primi tre operatori emerge che il mercato della produzione d'energia elettrica in Italia è meno concentrato di quello di altri paesi europei; l'indice Herfindahl-Hirschman (HH) per contro è più elevato rispetto alla maggior parte dei paesi europei, riflettendo una distribuzione disuguale delle quote di mercato.⁸⁴ Paradossalmente, il decreto emanato in attuazione della direttiva UE sul gas (si veda oltre) potrebbe avere ricadute più immediate per la concorrenza nel mercato della generazione elettrica, dato che fornisce all'ENI un incentivo per accrescere l'uso del gas naturale nella produzione di elettricità. L'apertura dell'attività di produzione alla concorrenza e la cessione di una parte della rete distributiva municipale delle grandi città, hanno condotto altresì a un progressivo aumento delle utenze che hanno cambiato operatore, con uno spostamento di oltre il 50 per cento dei grandi utenti industriali. Di conseguenza, le vendite complessive del gruppo ENEL sono diminuite dell'8 per cento fra il 2001 e il 2002 (AEEG, 2002).

Il decreto attuativo della direttiva UE sul gas è, per molti versi, più pro-concorrenziale rispetto ai requisiti minimi fissati dalla direttiva stessa (Tavola 23). Tuttavia, siamo ancora lontani dallo sviluppo di un mercato competitivo. Un primo requisito per l'instaurazione di un ambiente concorrenziale è un accesso non discriminatorio alla rete a prezzi competitivi. Tuttavia, diversamente dalla rete elettrica, quella di trasmissione del gas appartiene a una consociata dell'ENI che ne cura allo stesso tempo la gestione. Le tariffe di accesso alla rete tendono a collocarsi ancora nelle fasce alte rispetto ad altri paesi europei, il che potrebbe indicare l'esigenza di un maggior rigore del controllo regolamentare e dello scorporo delle infrastrutture di trasmissione e di distribuzione (CE, 2002c).⁸⁵ Il secondo requisito è quello di porre fine al monopolio di importazione e di vendita del gas. Di recente l'Autorità antitrust, riscontrando un abuso di posizione dominante da parte di ENI S.p.A., ha ingiunto alla società di migliorare la qualità della propria rete di trasmissione. Il gruppo ENI possiede inoltre il 98 per cento delle capacità di stoccaggio,⁸⁶ L'accesso a tali infrastrutture ha carattere strategico per il configurarsi di una concorrenza efficiente nei confronti dell'ENI, per cui una separazione verticale sarebbe fortemente auspicabile. In mancanza di questa, sarebbe come minimo necessaria una separazione giuridica dello stoccaggio. Sebbene il mercato del gas per consumo finale sia stato completamente liberalizzato, in molti casi la "scelta" è ancora limitata a una sola azienda, specie nei mercati locali che, in gran parte, continuano a dipendere da un fornitore unico. Il ricorso ad aste competitive per la distribuzione del gas, anch'esse previste dal decreto legge, non inizieranno prima del 2005. Infine, il trasferimento di potestà alle amministrazioni locali procrastinerà ulteriormente la fine del monopolio di distribuzione (AEEG, 2002).

Tavola 23. **Indicatori del mercato del gas e attuazione della direttiva UE sul gas, 2002¹**

	Data di apertura totale della domanda	Separazione		Cambio Fornitore (grandi utenze)	Indice di Concentrazione		Programma liberalizzazione del gas	Costi accesso rete
		Trasmissione ²	Distribuzione ³		% disponibile di gas (CRI)	HH ⁴		Grandi utenze (€/mwh) ⁵
Austria	2002	L	L	<2%	80	7 598	NO	n.d.
Belgio	2003	L	L	n.d.	n.d.	10 000	NO	1,0 – 2,0
Danimarca	2004	L	L	2-5%	90	2 841	NO	2,5
Francia	–	A	A	20-30%	90	5 932	NO	2,0 – 5,0
Germania	2000	A	A	<2%	54	2 405	Previsto	2,0 – 7,5
Irlanda	2005	G	G	20-30%	n.d.	5 883	NO	1,5 - 2,5
Italia	2003	L	L	10-20%	75	4 916	SÌ	2,0 – 4,0
Lussemburgo	–	C	C	5-10%	100	10 000	NO	1,0 – 1,0
Paesi Bassi	2003	G	C	30-50%	80	2 634	NO	0,5 – 1,0
Regno Unito	1998	P	P	>50%	50	894	SÌ	1,5 –3,0
Spagna	2003	P	L	20-30%	57	9 761	SÌ	2,0 – 2,5
Svezia	2006	C	C	<2%	100	10 000	NO	3,5

1. Dati riferiti al 2002, ad eccezione delle misure di concentrazione, 2000.

2. Separazione degli operatori. C = contabile, L = legale, G = gestionale e P = proprietario.

3. Stime di cambio di fornitori per il periodo 1998-2001

4. In generale, un mercato è considerato competitivo con un indice HH < 1000; moderatamente concentrato con 1000 < HH < 1800 e fortemente concentrato con un HH > 1800.

5. Valore stimato arrotondato al più vicino €.

Fonte: CE (2002c), AEEG (2002).

Il governo italiano ha teso a focalizzare i propri interventi sulla concentrazione dell'offerta nazionale, prescrivendo l'alienazione obbligatoria di parte degli impianti di generazione e tetti antitrust per le quote del mercato del gas.⁸⁷ In tale prospettiva, i mercati dell'elettricità e del gas in Italia sono in un certo qual modo, "tagliati fuori" dagli altri mercati europei e non si è considerato con sufficiente attenzione il potenziale competitivo offerto dall'estero, potenziando ad esempio, l'interconnessione per le importazioni d'energia elettrica e potenziando la capacità d'interconnessione elettrica (anche se quest'ultimo punto sarà parzialmente integrato nel decreto Marziano). Inoltre, la devoluzione di poteri agli enti locali ha comportato aspetti particolarmente delicati per il settore energetico poiché, generando incertezza riguardo all'autorizzazione di nuovi progetti e ha rallentato il ritmo degli investimenti nelle infrastrutture (IEA, 2003). Ciò è avvenuto nonostante il decreto "sblocca centrali" del 2002, teso a snellire il processo decisionale mediante la riduzione a 180 giorni l'iter autorizzativo per la costruzione di nuove centrali.

Indipendenza delle autorità di regolamentazione

L'esperienza maturata dai paesi OCSE mostra come l'indipendenza delle autorità di regolamentazione riduca l'incertezza e promuova la *performance* (Gonenc *et al.*, 2001; OCSE, 2002i). Anche se rispetto ad altri paesi europei l'Italia ha adottato un approccio alquanto innovatore al momento di istituire le proprie autorità di regolamentazione, attualmente si percepisce una certa tensione riguardo al ruolo e al grado d'indipendenza di tali organi. Più di recente, i poteri dei regolatori settoriali sono stati erosi in una certa misura. Nel settore delle telecomunicazioni, ad esempio, la potestà di rilasciare le licenze è stata sottratta all'Autorità per le Garanzie della Comunicazione ed è stata riattribuita al Ministero delle comunicazioni. Nel campo dell'energia elettrica, il governo ha rimandato la creazione della borsa per l'elettricità e nel 2002 il governo, adducendo al timore di una ripresa dell'inflazione, ha bloccato la decisione dell'*authority* competente di aumentare i prezzi dell'elettricità. Il governo ha ora l'inderogabile autorità di approvare le tariffe. Riguardo al mercato del gas, sebbene esso sia regolamentato dall'AEEG, gli indirizzi strategici per il settore sono definiti dal Ministero dell'industria.⁸⁸ Al momento il governo sta riesaminando il ruolo delle autorità di regolamentazione in generale ed è in fase di discussione una riforma dell'assetto legislativo che conferisce nuovi poteri regolatori ai Ministri. L'intervento pubblico nelle decisioni delle autorità di regolamentazione crea incertezza e costituisce un passo nella direzione sbagliata.

Conclusione e raccomandazioni

Nell'ultimo decennio la concorrenza nei mercati dei prodotti si è intensificata grazie a un esteso programma di privatizzazioni, all'apertura del mercato e

alla deregolamentazione, cui si è accompagnata un'opportuna revisione dell'assetto normativo e istituzionale. Malgrado la liberalizzazione, continua a sussistere una forte regolamentazione dei mercati dei prodotti che, coniugata con una rigida normativa del mercato del lavoro, può pregiudicare lo sviluppo imprenditoriale e ridurre il potenziale di crescita. Permangono quindi notevoli margini di miglioramento e il rafforzamento della crescita dipenderà in modo critico dall'abbattimento delle barriere all'entrata e delle distorsioni del gioco concorrenziale. La semplificazione della complessità regolamentare e lo snellimento delle procedure amministrative e burocratiche consentirebbero di rimuovere importanti impedimenti all'entrata e allo sviluppo delle imprese, alle attività innovative e agli investimenti diretti esteri. Sebbene non siano previste deroghe di carattere generale alla Legge antitrust italiana, comportamenti anticoncorrenziali sono spesso autorizzati o prescritti da altre leggi o provvedimenti governativi. In talune aree di attività, l'attuazione di un gran numero di riforme è intralciata dal fatto che le autorità locali, che hanno notevoli poteri regolamentari, sono maggiormente esposte alle pressioni di consolidati interessi economici locali che sarebbero danneggiati da una maggiore concorrenza. Il Riquadro 4 riassume in forma sintetica le raccomandazioni formulate sulla base delle conclusioni presentate nel presente capitolo.

L'Autorità antitrust ha svolto un ruolo attivo nel propugnare e far applicare le norme sulla concorrenza. Essa tuttavia non dispone di alcuni dei poteri coercitivi di certe sue omologhe estere. In questa prospettiva, occorrerebbe mettere a disposizione dell'Autorità una gamma più ampia di sanzioni, comprendente strumenti più adeguati a contrastare le restrizioni imposte tramite le associazioni. Ad esempio le sanzioni individuali o penali in caso d'intese illecite sono state applicate in alcuni Paesi. Nei settori della distribuzione e dei servizi professionali, nonostante la riforma di questi ultimi anni, permangono solide barriere all'entrata. In considerazione della *performance* più che modesta di questi comparti rispetto ad altri paesi dell'OCSE, vi è un'acuta necessità di altre riforme. Il processo di decentramento dei poteri regolamentari e legislativi ha penalizzato la concorrenza nel commercio al dettaglio, poiché una moltitudine di norme hanno impedito l'apertura di grandi strutture di vendita. Nei servizi professionali, infine, le recenti riforme continuano a prevedere il coinvolgimento delle associazioni di categoria nella determinazione delle tariffe.

Nonostante le posizioni dominanti tuttora detenute da taluni operatori storici delle industrie di rete e la necessità di far avanzare ulteriormente il processo di riorganizzazione, grazie alle riforme regolamentari che hanno aperto questi settori alla concorrenza emergono lentamente spinte competitive. In particolare, la liberalizzazione delle telecomunicazioni è stata un successo e il mercato è molto dinamico. Nel campo dell'energia, i prezzi dell'elettricità comparativamente elevati sono in parte dovuti alla forte opposizione ambientalista al carbone e al nucleare, che ha condotto a elevati costi di generazione. I programmi di privatizzazione

Riquadro 4. **Raccomandazioni tese a promuovere la concorrenza nel mercato dei prodotti**

Nell'ultimo decennio la concorrenza sul mercato dei prodotti si è intensificata sia grazie a un'azione di ampio respiro sul fronte della privatizzazione, liberalizzazione e riforma regolamentare delle industrie di rete e dei servizi pubblici locali, sia per effetto dell'adozione di una legislazione a tutela della concorrenza e alla sua fattiva applicazione. Tuttavia molto resta ancora da fare e, sulla scorta dell'analisi presentata in questo capitolo, occorrono iniziative di policy per garantire e al contempo accrescere la competitività dei mercati dei prodotti.

Legislazione sulla concorrenza e sua applicazione

Nonostante la fattiva azione dell'Autorità antitrust volta a propugnare e far applicare le norme sulla concorrenza, vi sono ancora margini di miglioramento. In particolare:

- Taluni aspetti del sistema sanzionatorio andrebbero rafforzati. L'introduzione di sanzioni individuali migliorerebbe il grado di ottemperanza in aree come quella dei servizi professionali. Ove le restrizioni siano imposte tramite un'associazione di categoria, l'Autorità dovrebbe avere la facoltà di infliggere multe in capo agli stessi associati, poiché l'associazione tipicamente non ha un fatturato propriamente detto.
- Andrebbe considerata l'adozione di un chiaro ed esplicito programma di clemenza per rafforzare il carattere dissuasivo e l'osservanza delle regole e le sanzioni penali contro le intese illegittime

Politiche regolamentari

Settori competitivi

- Si avverte in particolare la necessità di riforme regolamentari nel settore della distribuzione e dei servizi professionali, in considerazione della debole dinamica da essi evidenziata rispetto ad altri paesi OCSE. Se da una parte, la Legge antitrust non prevede esenzioni di carattere generale, d'altra parte le legislazioni e i regolamenti specifici creano spesso immunità o distorsioni capaci di inibire la concorrenza. In particolare:
- Per assicurare un efficace confronto competitivo è necessaria un'ulteriore deregolamentazione della distribuzione al dettaglio. Le modifiche legislative hanno portato alla rimozione delle restrizioni per i piccoli esercizi, ma restano ancora da ridurre le barriere all'entrata e le restrizioni all'apertura delle grandi strutture di vendita al dettaglio.
- La devoluzione di poteri normativi sul piano regionale e locale ha avuto seguiti difficili per il processo di liberalizzazione. Un maggiore impegno è necessario per garantire che questa strategia di decentramento non penalizzi la competitività del commercio al dettaglio. A tal fine, è richiesto un miglior coordinamento degli obiettivi di politica in materia di concorrenza fra i diversi livelli di governo.

Riquadro 4. Raccomandazioni tese a promuovere la concorrenza nel mercato dei prodotti (segue)

- Con riferimento ai servizi professionali, le riforme regolamentari dovranno spingersi oltre le attuali proposte se si vogliono conseguire obiettivi di concorrenza. Il ruolo delle associazioni professionali andrebbe ridimensionato e limitato alla valutazione delle capacità professionali degli iscritti.
- La decisione per legge di prezzi minimi o di schemi tariffari raccomandati dovrebbe essere abolita.
- Tali cambiamenti non sono tuttavia sufficienti, nonostante l'allentamento dei vincoli alla pubblicità negli ultimi anni. Riguardo ai vincoli all'assetto societario, le modifiche legislative concernenti il loro allentamento, emanate nel 1997, dovrebbero trovare immediata attuazione ed esecutività.

Industrie di rete

Gli ostacoli alla concorrenza permangono, nonostante i notevoli progressi nella liberalizzazione delle industrie di rete e l'introduzione di numerose migliori pratiche. Le priorità definite in questo settore consistono nel :

- Procedere nelle privatizzazioni, cedendo le residue partecipazioni pubbliche nei comparti dell'elettricità e del gas ed eliminando la *golden share* nei due settori e nelle telecomunicazioni.
- Proseguire nella riorganizzazione delle imprese dominanti e nella riduzione delle loro quote di mercato. Accrescere la concorrenza tramite la separazione verticale delle industrie di rete, la quale è uno strumento idoneo e auspicabile per un accesso non discriminatorio ai servizi essenziali. E' auspicabile una separazione verticale per assicurare un accesso non discriminatorio ai servizi essenziali e l'uso attuale della separazione legale potrebbe essere insufficiente, se non fosse adeguatamente legato a una forte e indipendente supervisione.
- Unificare la proprietà e la gestione della rete di trasmissione in un unico soggetto nel comparto elettrico, che occorre separare verticalmente dalla produzione. In quello del gas, sarebbe auspicabile una separazione verticale delle infrastrutture di stoccaggio, o, in assenza di questa, almeno il loro scorporo sul piano giuridico.
- Pervenire rapidamente alla messa in opera della borsa elettrica.
- Assicurare l'indipendenza delle autorità di regolamentazione settoriale. La responsabilità per il rilascio delle licenze dovrebbe essere ricondotta in capo all'autorità per le comunicazioni.

delle industrie di rete dovrebbero essere accelerati. Il Governo, mantiene una quota di maggioranza nella società del gas e *golden share* in quelle delle telecomunicazioni e dell'elettricità; ciò nonostante le ripetute richieste da parte della

Commissione europea di giustificare questi poteri speciali e, in alcuni casi, di eliminarli. Più di recente, l'indipendenza delle autorità di settore pare essere stata in certa misura indebolita. La competenza per rilasciare le licenze è stata revocata all'autorità per le comunicazioni per essere riassegnata al Ministero. Il governo ha procrastinato la messa in opera della borsa elettrica ed è altresì intervenuto in oggetto alle tariffe stabilite di recente dall'*authority*. Questi orientamenti, che rischiano di compromettere i traguardi già raggiunti, devono essere rovesciati. In particolare, occorre garantire l'indipendenza del regolatore dai poteri politici nell'assolvimento delle funzioni connesse al rilascio delle licenze e alla determinazione delle tariffe.

IV. Riforme strutturali per accelerare la crescita e alleggerire il carico fiscale

Introduzione

L'Italia si trova oggi a fronteggiare due importanti sfide di medio termine: l'accelerazione del tasso di crescita e una gestione della finanza pubblica volta a ad abbassare il livello dell'indebitamento e a mantenere il disavanzo entro il limite del 3 per cento del PIL come previsto dal "Patto di Stabilità e Crescita". Tali obiettivi non sono in contraddizione nel lungo termine: una crescita maggiore da un lato incrementerebbe le entrate fiscali a parità di aliquote impositive, dall'altro abbasserebbe automaticamente e in modo più rapido il rapporto debito/PIL. Le principali riforme nelle quali il Governo è impegnato, nel settore dell'istruzione, del mercato del lavoro e del fisco, produrranno probabilmente effetti positivi sulla crescita ma la loro attuazione comporterà costi di bilancio iniziali significativi. E' importante perciò che esse siano introdotte con gradualità, attribuendo priorità a quegli aspetti delle riforme che possono essere realizzati a costi comparativamente minori e che sono in grado di offrire risultati migliori in tempi relativamente più brevi.

Questo capitolo esamina le riforme più recenti e le proposte che potrebbero contribuire ad innalzare il tasso potenziale di crescita dell'Italia, valutandole anche alla luce dei vincoli di bilancio. Saranno discusse in primo luogo le riforme volte ad accrescere l'occupazione, quindi quelle destinate ad aumentare la produttività del lavoro, tralasciando la concorrenza nel mercato dei prodotti, che sarà trattata nel Capitolo III. Da ultimo, saranno prese in considerazione le riforme che hanno principalmente implicazioni fiscali.

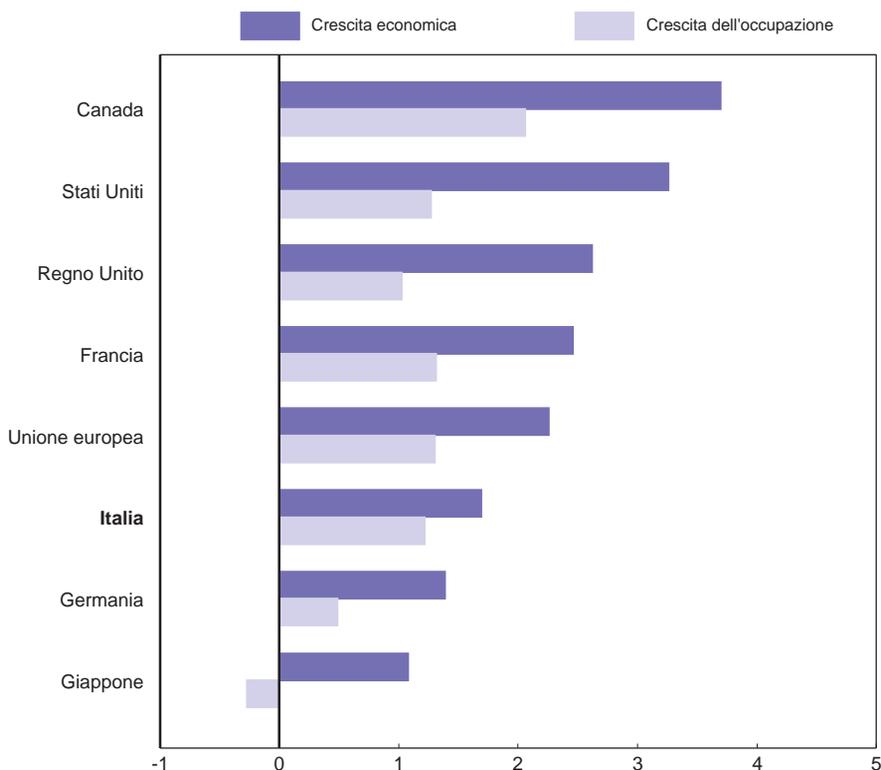
Aumento del tasso d'occupazione

Il mercato del lavoro

Occupazione e disoccupazione

Nel periodo 1996-2002 la crescita media annua dell'occupazione è stata superiore all'1 per cento, a fronte di una crescita del PIL inferiore al 2 per cento, un rapporto favorevole se paragonato a quello di altri paesi (Figura 30). Questa

Figura 30. **Crescita dell'occupazione e del PIL, 1996-2002**
Tassi medi annui



Fonte: OCSE, Statistiche sulle forze di lavoro.

elasticità relativamente elevata del rapporto occupazione/crescita⁸⁹ è stata determinata da tre fattori. In primo luogo, la nuova fase di politica dei redditi apertasi con l'accordo del 1993 tra Governo e parti sociali, ha avuto per effetto una moderazione, rispetto al passato, dell'andamento di prezzi e salari. In secondo luogo, la riduzione del costo del lavoro, l'accresciuta flessibilità nel mercato del lavoro consecutive ad alcune riforme strutturali, specialmente di quelle adottate a partire dalla metà degli anni novanta, hanno spinto le imprese verso una maggiore utilizzazione del fattore lavoro, che sembra permanere nonostante l'attuale rallentamento dell'economia. Infine, nel periodo compreso tra ottobre 2000 e luglio 2002, il

Tavola 24. **Indicatori del mercato del lavoro, 2001**
(valori percentuali)

	Italia	UE	OCSE
Tasso di disoccupazione ¹	9,0	7,6	6,9
Disoccupazione di lungo periodo ²	63,4	43,7	27,5
Tasso di disoccupazione giovanile	27,0	13,9	12,4
Tasso di occupazione – maschi tra 25 e 54 anni ³	81,7	86,8	87,5
Tasso di occupazione – donne tra 25 e 54 anni ³	49,5	66,0	63,9
Tasso di occupazione nella fascia di età 55-64 anni	28,0	38,6	48,4

1. Dati riferiti al 2002.

2. In percentuale della disoccupazione totale.

3. Per l'Italia la fascia di età è 25-60 anni.

Fonte: EUROSTAT e OCSE.

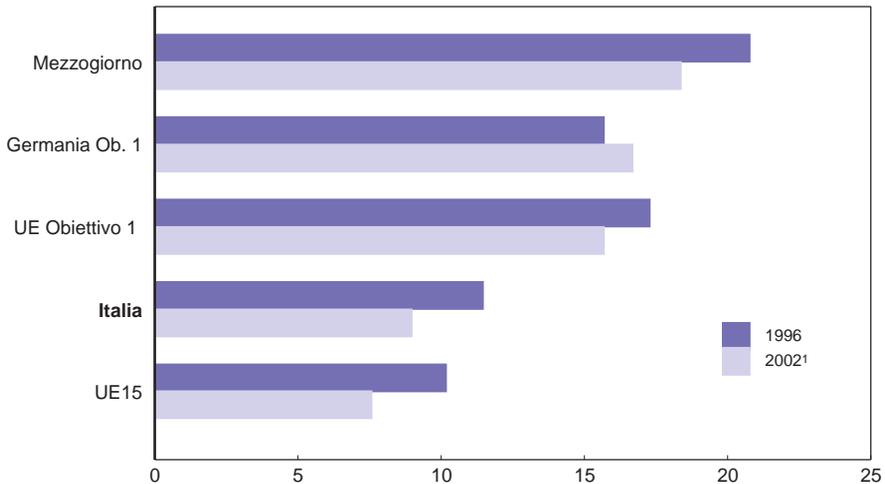
Governo ha concesso generose agevolazioni fiscali alle imprese che hanno proceduto ad assunzioni a tempo indeterminato. Il numero dei lavoratori che ne hanno beneficiato, inclusi quelli che sono passati da un contratto a tempo determinato ad uno o a tempo indeterminato, è stato di circa 190.000 unità, pari allo 0,8 per cento della forza lavoro.⁹⁰

Malgrado ciò, il tasso di disoccupazione italiano, al 9 per cento nel 2002, è ancora ben al di sopra della media OCSE e di quella dell'Unione europea (Table 24). Nel 2001 i disoccupati di lungo periodo costituivano poco meno dei due terzi del totale, la quota più elevata rispetto a qualunque altro paese OCSE e la disoccupazione giovanile era quasi il doppio di quella dell'Unione europea o dell'OCSE. Il tasso d'occupazione era ancora relativamente basso, in particolare per le donne e per gli anziani (oltre i 55 anni). Nonostante una crescita dell'occupazione più elevata al Sud nel corso degli ultimi anni, le differenze territoriali nei mercati del lavoro restano sensibili. Alla fine degli anni novanta il tasso di disoccupazione nel Mezzogiorno era non solo notevolmente più elevato rispetto alla media nazionale ma era anche di 3,5 punti percentuali più alto rispetto alle regioni relativamente più povere incluse nell'Obiettivo 1 del programma europeo (Figura 31). Appare chiaro pertanto che il mercato del lavoro italiano sia territorialmente segmentato, con tassi d'occupazione più elevati e tassi di disoccupazione più bassi nel Nord rispetto al Sud.

Flessibilità salariale

I tassi d'occupazione dei gruppi a margine del mercato del lavoro e di quelli residenti nelle regioni in cui la produttività si discosta dalla media, possono essere influenzati da una differenziazione dei livelli salariali. In Italia, tuttavia, questa strada è resa difficoltosa da un sistema di contrattazione salariale fortemente centralizzato. In linea di principio, esso si articola su due livelli: un primo livello, nazionale, che fissa le dinamiche retributive allineandosi all'inflazione e

Figura 31. Tassi di disoccupazione in alcune regioni, 1996-2002



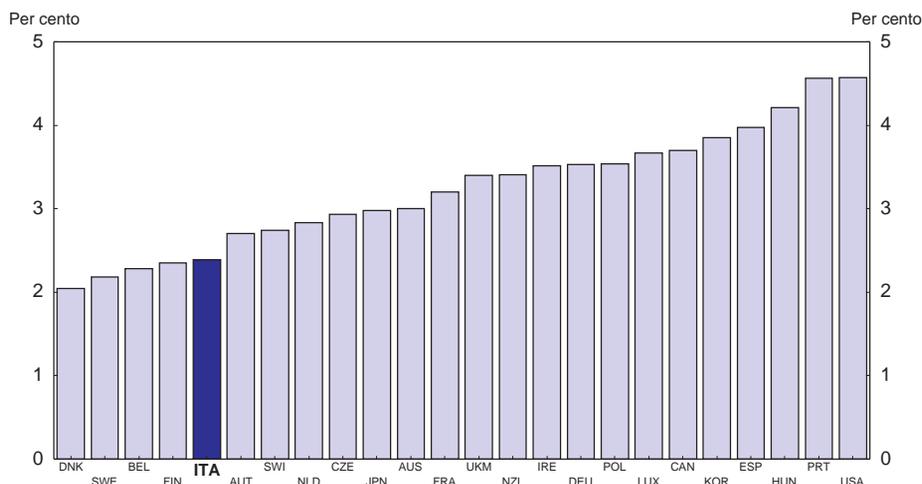
1. Per le regioni incluse nell'Obiettivo 1, i dati si riferiscono al 1999.

Fonte: Eurostat, ISTAT.

un secondo livello, decentrato, che lega le retribuzioni alla produttività della singola azienda. Il sistema, così come viene effettivamente applicato, presenta tuttavia un certo numero d'inconvenienti: *a*) i salari fissati a livello nazionale rappresentano in realtà una sorta di salario minimo valido per l'intero paese; *b*) ne consegue che gli adeguamenti alla produttività possono avvenire solo verso l'alto, ossia a livelli superiori rispetto al minimo nazionale; *c*) la contrattazione decentrata si applica essenzialmente alle grandi imprese. La differenziazione salariale è perciò in Italia assai ridotta ed è paragonabile solo a quella dei paesi scandinavi (Figura 32) senza presentare però lo stesso grado di centralizzazione e coordinamento della contrattazione. Così com'è applicato nella pratica, pertanto, il sistema di contrattazione salariale centralizzato contribuisce a produrre nel paese una bassa differenziazione delle retribuzioni reali nonostante condizioni di produttività e di mercati del lavoro locali assai diversificate e differenze nei tassi di disoccupazione tra Nord e Sud.⁹¹ Esso costituisce inoltre una barriera alla mobilità geografica intesa quale meccanismo di riequilibrio del mercato del lavoro.⁹²

Oltre a ciò, malgrado alcuni interventi adottati nel corso degli anni novanta per ridurre gli oneri contributivi, il carico fiscale sul lavoro permane alto (Figura 33). Imposte e contributi elevati non solo scoraggiano la domanda di lavoro ma potrebbero anche offrire un incentivo alla diffusione del lavoro in casa, specialmente quando si tratta di fornire assistenza ai bambini e agli anziani. Elevati oneri impositivi, accompagnati da un'offerta inadeguata di servizi d'assistenza

Figura 32. **Dispersione delle retribuzioni nei paesi OCSE, metà-fine anni '90**
Rapporto tra le retribuzioni del 9° decile e quelle del 1° per tutti i lavoratori a tempo pieno

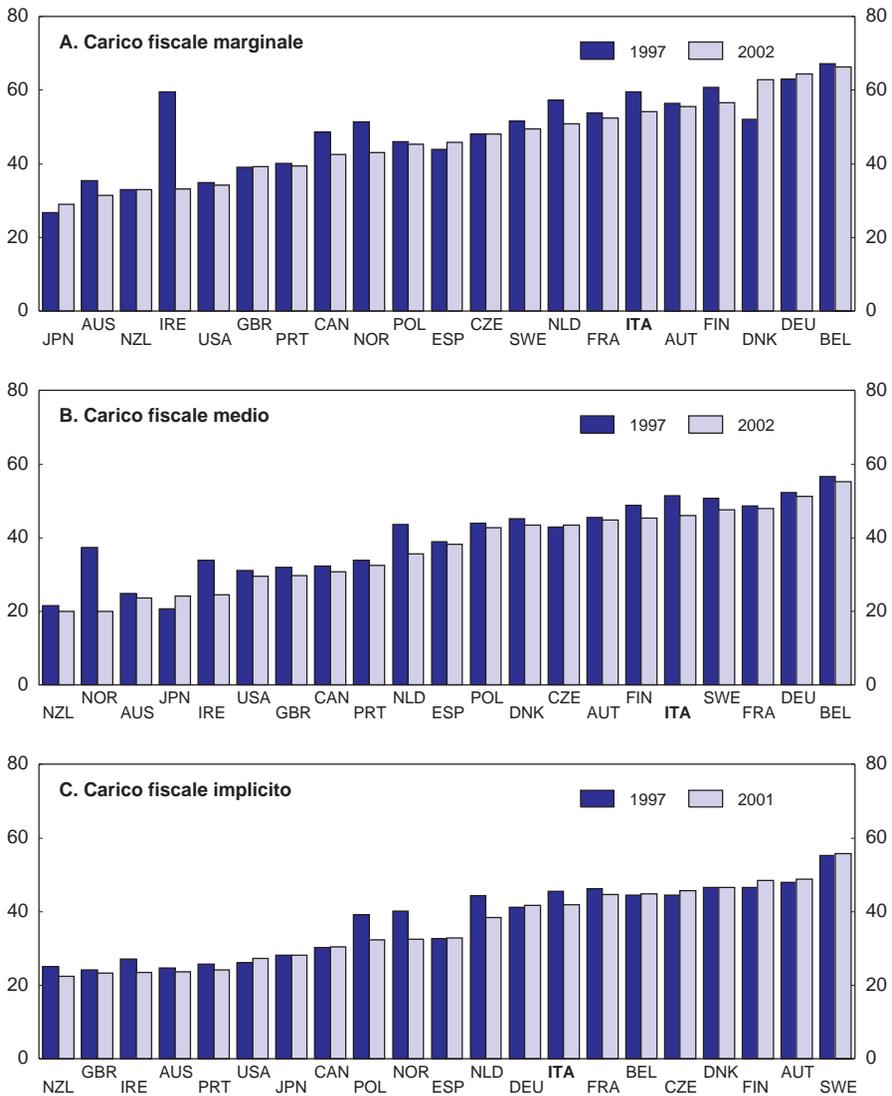


Fonte: OCSE, *Society at a glance* (2001).

sia pubblici che privati e da dubbi sulla loro qualità, contribuiscono a scoraggiare la partecipazione al lavoro da parte del secondo percettore di reddito familiare.⁹³

Norme a tutela dell'occupazione

L'Italia dispone oggi di una varietà di tipologie contrattuali il cui diverso grado di flessibilità consente un soddisfacente contemperamento tra le esigenze dei lavoratori e quelle delle aziende, oltre che una riduzione dei costi per queste ultime.⁹⁴ I contratti flessibili sono uno strumento utilizzato in massima parte in sede di prima occupazione, che può trasformarsi spesso, più tardi, in una posizione più stabile.⁹⁵ Tuttavia, la legislazione a tutela dell'occupazione in materia di contratti a tempo indeterminato è stata resa meno rigida solo marginalmente negli anni scorsi e resta una delle più garantiste tra quelle dei paesi OCSE; essa fa sì che i costi di un licenziamento, nell'ambito di questo tipo di contratti, restino onerosi. La rigidità di queste norme potrebbe produrre effetti sulla dinamica dell'occupazione più negativi al Sud che al Nord. Secondo il Fondo Monetario Internazionale (2002a) la situazione potrebbe rimanere immutata per due ragioni: a) la legislazione garantista sembra avere un'applicazione più rigida al Sud in quanto i giudici del lavoro sarebbero condizionati dai più alti tassi di disoccupazione; b) i processi giudiziari sono più lunghi al Sud e pertanto, nel caso l'azienda

Figura 33. Cuneo fiscale sulle retribuzioni¹

1. Per un lavoratore celibe a un livello salariale medio. Il carico fiscale è calcolato come somma dell'imposta sul reddito, dei contributi a carico del lavoratore e del datore di lavoro e di ogni altra imposta sul lavoro, espressa in percentuale del costo del lavoro. Non è incluso l'effetto della tassazione indiretta.

Fonte: OCSE (2002), *Taxing Wages*.

perda la causa, il risarcimento del lavoratore è più elevato (poiché esso è proporzionale alla durata del processo).

Politiche del lavoro attive

Negli ultimi anni sono state adottate politiche del lavoro attive. Nella seconda parte degli anni novanta i fondi pubblici ad esse destinati sono aumentati e risultano oggi paragonabili a quelli degli altri paesi dell'Unione europea.⁹⁶ La maggior parte di queste risorse è rappresentata da incentivi alle assunzioni, che, essendo automatici, comportano alti costi non preventivabili. Al contrario, i finanziamenti per la riqualificazione dei lavoratori adulti e l'offerta di servizi per le categorie più svantaggiate permangono trascurabili e poco efficaci. Mentre il sostegno pubblico all'occupazione giovanile sembra aver contribuito ad elevare l'occupazione di questa categoria di lavoratori, la capacità di intervenire in maniera selettiva a favore dei gruppi più deboli, specialmente al Sud, è ancora assai limitata.

Il "Patto per l'Italia"

Nel corso del 2002 il Governo ha adottato un certo numero d'iniziative volte a migliorare il funzionamento del mercato del lavoro. A giugno è stato approvato e sottoposto alla Commissione europea il Piano d'azione nazionale per l'occupazione. Il suo scopo è quello di aumentare il tasso d'occupazione di 4 punti percentuali entro il 2005, con obiettivi più ambiziosi per i lavoratori anziani e le donne (rispettivamente di 12 e 5 punti percentuali). A luglio il Governo e le parti sociali (con l'eccezione della maggiore organizzazione sindacale) hanno sottoscritto un "Patto per l'Italia". Gli obiettivi generali del Patto sono: *a*) realizzare un moderno ed efficiente mercato del lavoro; *b*) ridimensionare l'economia sommersa (cfr. Capitolo I); *c*) rafforzare gli strumenti di istruzione e formazione; *d*) ridurre la pressione fiscale, specialmente sulle famiglie a basso reddito, stimolando così l'offerta di lavoro con un approccio che incoraggi a restare in servizio ("*making work pay*"); *e*) improntare le politiche regionali per il Mezzogiorno su un approccio basato sull'offerta. Per realizzare un più efficiente mercato del lavoro, le misure da attuare sono la ristrutturazione dei servizi di collocamento e una loro maggiore apertura al settore privato, l'allentamento, su base sperimentale, di alcune procedure di licenziamento individuale insieme ad una razionalizzazione e a un rafforzamento del sistema degli ammortizzatori sociali, una maggiore flessibilità nell'uso dei contratti part-time, l'introduzione di nuove tipologie contrattuali (*job on call* e *staff leasing*)⁹⁷ e la riorganizzazione e una migliore finalizzazione degli incentivi alle assunzioni.

I Servizi Pubblici per l'Impiego si stanno muovendo verso un maggior decentramento regionale e locale, un processo che è stato avviato cinque anni fa. In linea generale le regioni meridionali sono in ritardo, nonostante un loro ricorso

relativamente più elevato alle risorse umane⁹⁸ In ritardo è anche la realizzazione del progetto di un “*Sistema Informativo Lavoro*” su scala nazionale che colleghi tutti gli uffici pubblici di collocamento regionali e locali e che miri a favorire l’incontro tra domanda e offerta di lavoro in regioni diverse. . Di recente la sua realizzazione è stata accelerata e dovrebbe condurre a un sistema in cui gli operatori pubblici e privati possono cooperare nella diffusione delle informazioni in un ambito concorrenziale. Di fatto, è il sistema di collocamento privato che si è sviluppato con rapidità, diffondendo largamente il ricorso a contratti di lavoro a tempo determinato.

Nell’ottobre 2002 il Governo ha approvato misure volte a riformare il funzionamento del collocamento pubblico. Il relativo decreto ha introdotto vincoli temporali in tema di assistenza e formazione dei soggetti che hanno perduto il lavoro per licenziamento individuale. Inoltre, esso ha precisato le condizioni in base alle quali il disoccupato può beneficiare delle misure attive e passive (compreso l’obbligo di accettare un programma di riqualificazione oppure un lavoro “adeguato”, se disponibile), condizioni che il servizio pubblico di collocamento ha il compito di monitorare. Infine, la riforma ha semplificato le procedure amministrative che le imprese sono obbligate a seguire in caso intendano procedere ad assunzioni. . La normativa di dettaglio relativa alla gestione amministrativa e ai regolamenti del servizio pubblico è stata affidata alle amministrazioni regionali, così da poterla adattare meglio alle esigenze locali. L’apertura agli operatori privati e il ruolo di attivazione del servizio pubblico per coloro che sono alla ricerca di un lavoro, sono definiti dalla normativa nazionale. Ciò nondimeno, una disciplina della materia articolata su più livelli e lo sviluppo di questo nuovo ruolo assunto dal servizio pubblico di collocamento rappresentano una sfida.

Tutte le altre misure sul mercato del lavoro elencate nel *Patto per l’Italia* sono state incluse in due decreti legislativi , uno dei quali approvato nel febbraio 2003 e l’altro ancora in discussione in Parlamento. La legge approvata consente alle agenzie di lavoro temporaneo di offrire ogni tipo di collocamento e di servizi per l’impiego, compresi corsi di riqualificazione, prevedendo inoltre una regolamentazione più flessibile dei contratti *part-time*, l’introduzione di altri tipi di contratto caratterizzati da flessibilità e la riforma dei contratti a tempo determinato collegati all’attività di formazione. L’altro disegno di legge prevede l’eliminazione dell’obbligo delle imprese di riassumere un lavoratore in caso di licenziamento senza “giusta causa” o “giustificato motivo”,⁹⁹ sostituendolo con una compensazione finanziaria. Oggi, tale obbligo è applicabile solo alle imprese con più di 15 dipendenti. Tale cambiamento è stato introdotto su base sperimentale, limitandolo per un periodo di tre anni alle piccole imprese con oltre 15 dipendenti. L’esperimento rappresenta un test volto a verificare se tale misura sia in grado di produrre effettivamente maggiori assunzioni da parte delle piccole imprese. Il disegno di legge contiene anche norme dirette a rafforzare l’indennità di disoccupazione nonché a riorganizzare gli incentivi alle assunzioni.

Raccomandazioni

La strategia complessiva del *Patto per l'Italia*, se pienamente realizzata, rappresenterà un passo in avanti verso un migliore funzionamento del mercato del lavoro. L'introduzione di una maggiore flessibilità nei contratti *part-time* e l'avvio di nuovi tipi di contratti offrirà più opportunità di incontro tra domanda e offerta di lavoro. Per sfruttare fino in fondo le possibilità di un più elevato tasso di partecipazione alla forza lavoro il Governo dovrebbe anche promuovere l'estensione di strumenti quali asili per i bambini e strutture per gli altri soggetti che hanno bisogno di assistenza, introducendo ad esempio orari di lavoro più lunghi e più flessibili nelle istituzioni pubbliche che offrano tali servizi e liberalizzando le ore di lavoro per le imprese private.

L'enfasi posta dal Governo su un efficiente sistema di collocamento appare giustificata. Nell'attuazione della riforma le autorità dovrebbero dare priorità al Mezzogiorno, dove il bisogno è maggiore ma dove i risultati sono al momento meno soddisfacenti. Potrebbe ipotizzarsi un sistema premiante per le regioni che attuano la riforma con maggiore celerità e che assicurano così una migliore qualità dei servizi offerti. Sarebbe inoltre necessario accelerare la realizzazione del *Sistema Informativo Lavoro* iniziata cinque anni fa. Le autorità dovrebbero inoltre assicurare che il maggiore ruolo attribuito al settore privato in materia di collocamento non contrasti con la necessità di offrire servizi adeguati a tutti i lavoratori, specialmente a quelli a bassa qualificazione.¹⁰⁰ Tale obiettivo potrebbe essere conseguito o dando preferenza al collocamento pubblico per i lavoratori a bassa qualifica, o prevedendo per le agenzie private incentivi finanziari legati alla loro capacità di trovare un impiego per quel tipo di manodopera, come accade oggi, per esempio, in Australia.

L'esperimento condotto con l'eliminazione dell'obbligo di riassunzione in caso di licenziamento senza giusta causa ha suscitato in Italia, nel corso del 2002, un grande interesse. I suoi risultati, tuttavia, saranno difficili da valutare e ciò per una serie di ragioni. In primo luogo, la maggior parte delle piccole imprese è ben al di sotto della soglia dei 15 dipendenti. In secondo luogo, possono esserci altri motivi per i quali un'impresa decide di non espandersi, ad esempio una situazione di razionamento del credito (assai comune durante le fasi di rallentamento dell'economia) o controlli più severi sull'evasione fiscale (che sarebbero auspicabili dopo l'ondata di condoni introdotta dall'ultima legge finanziaria). Da ultimo, l'incertezza che circonda le sorti del programma una volta trascorsi i tre anni dell'esperimento, rappresenta di per sé per le imprese, un ostacolo a trarre vantaggio da una misura temporanea.

In ogni caso, per semplificare le procedure previste dalla legislazione a tutela dell'occupazione bisognerebbe adottare un approccio di carattere più generale. Un sistema correttamente progettato d'indennità di disoccupazione e di risarcimento in caso di perdita del lavoro, contribuirebbe a prevenire conflitti lunghi

e dispendiosi. Sarebbe opportuno dare più spazio alla risoluzione dei conflitti mediante accordi bilaterali o comitati multilaterali che coinvolgessero le parti sociali quando i casi di conflitto possono essere risolti più rapidamente e a costi minori sia per le imprese che per i lavoratori. Il coinvolgimento del sistema giudiziario dovrebbe essere limitato ai casi che non possono essere risolti con procedure semplificate.¹⁰¹

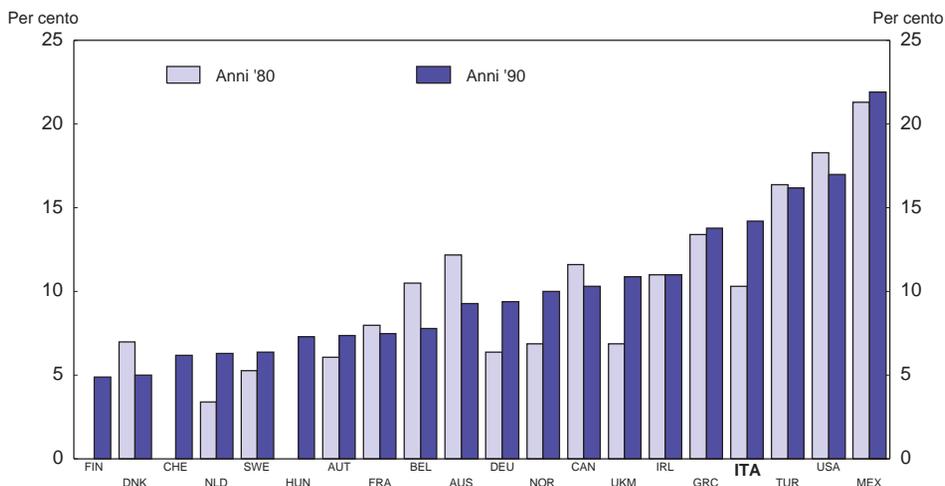
Il Governo dovrebbe infine promuovere una maggiore differenziazione salariale incoraggiando le parti sociali ad introdurre un sistema di contrattazione più flessibile anche nel settore pubblico. Questo risultato potrebbe essere conseguito anche nell'ambito dell'attuale sistema a due livelli, prevedendo per la componente retributiva determinata a livello decentrato la possibilità di adeguarsi alla produttività non solo verso l'alto, ma anche verso il basso. Un sistema di contrattazione più elastico avrebbe l'effetto di collegare meglio i salari alla produttività a livello regionale, con un impatto favorevole sulla riduzione dei differenziali nei tassi di occupazione e di disoccupazione. Per evitare la concentrazione di lavoratori qualificati al Nord il Governo dovrebbe sostenere questa politica con sforzi decisivi diretti a migliorare le infrastrutture pubbliche e l'offerta di servizi pubblici al Sud.

Più in generale, comunque, un pervasivo sistema di protezione del lavoro e una bassa differenziazione salariale, sono stati entrambi incoraggiati da un meccanismo d'indennità di disoccupazione e da un servizio pubblico di collocamento che non è in grado di assicurare in modo adeguato tutti i lavoratori contro il rischio di una temporanea perdita di reddito, di favorirne la riqualificazione e di aiutarli a trovare un lavoro adatto. Di conseguenza, sono necessarie misure d'accompagnamento per un più flessibile mercato del lavoro, quali la razionalizzazione e il rafforzamento dei sistemi fiscali e degli ammortizzatori sociali al fine di contenere le perdite di reddito durante i periodi di disoccupazione e contrastare le ineguaglianze e il rischio di povertà.

L'assicurazione contro il rischio di disoccupazione e la rete di sicurezza sociale

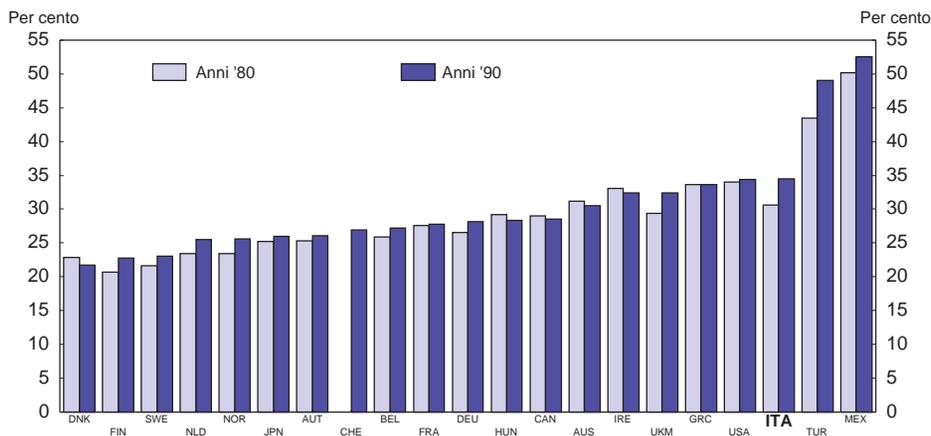
Nel corso degli anni novanta la quota di persone con un reddito relativamente basso è cresciuta notevolmente in Italia rispetto agli altri paesi OCSE (Figura 34). Inoltre, nonostante la compressione dei salari, la dispersione dei redditi è stata la più elevata nell'ambito dell'area OCSE, pari all'incirca a quella osservata negli Stati Uniti (Figura 35).¹⁰² I più recenti dati ISTAT mostrano un tasso di povertà relativa di poco inferiore al 14 per cento nel 2001, mentre la quota di persone che versa in una situazione di povertà assoluta – ossia quella che dispone di un reddito mensile al di sotto di 560 euro – è del 5,3 per cento. Due terzi delle famiglie in situazione di povertà relativa vivono al Sud, area dove vive un terzo della popolazione nazionale.¹⁰³

Figura 34. Quota di persone in situazione di povertà relativa



Note: i dati per la Finlandia, l'Ungheria e la Svizzera della metà degli anni '80 non sono disponibili; per il Messico lo stesso periodo è in realtà il 1989.

Fonte: OCSE (2001), *Society at a glance*.

Figura 35. Diseguglianze nel reddito nei paesi OCSE
Variazioni dell'indice di Gini

Note: i dati per la Svizzera della metà degli anni '80 non sono disponibili; per il Messico lo stesso periodo è in realtà il 1989.

Fonte: OCSE (2001), *Society at a glance*.

L'obiettivo primario del sistema di sicurezza sociale italiano è stato tradizionalmente quello di assicurare i lavoratori contro il rischio di perdita del reddito a causa dell'età o di invalidità.¹⁰⁴ Nel 2001 una quota significativa (pari al 22 per cento del PIL) della elevata spesa pensionistica era di fatto assorbita dagli oneri di assistenza sociale – indirizzata prevalentemente verso la categoria degli anziani – e veniva finanziata dalla fiscalità generale.¹⁰⁵ La quota di spesa pubblica destinata a combattere il rischio di disoccupazione e di emarginazione sociale (povertà ed esclusione dal mercato del lavoro) è di gran lunga minore di quella della media europea.¹⁰⁶ Inoltre, il rischio di povertà prima e dopo i trasferimenti sociali risulta solo di poco inferiore.¹⁰⁷ Si tratta di un modello di protezione sociale inadeguato a combattere la povertà, specialmente per le persone prive di forti legami familiari.

Il sistema delle indennità di disoccupazione è attualmente caratterizzato da una grande varietà di schemi. A questi strumenti, che sono gestiti dall'amministrazione pubblica, va aggiunto il trattamento di fine rapporto obbligatorio (TFR), che è amministrato dalle singole aziende come una riserva patrimoniale e che funge da cuscinetto in caso di licenziamento, di dimissioni volontarie o di pensionamento. Alcuni di questi strumenti – in genere quelli più generosi – riguardano le grandi imprese industriali e dell'edilizia. I lavoratori del settore dei servizi o quelli delle piccole imprese – settori nei quali sono generalmente più diffuse le tipologie contrattuali più flessibili – hanno accesso alle indennità di disoccupazione ordinaria, che sono meno generose rispetto a quelle della gran parte dei paesi OCSE. Nello stesso tempo, i meccanismi di consulenza, controllo e d'incentivazione per la ricerca di lavoro, sono limitati per i disoccupati che percepiscono un'indennità.¹⁰⁸ Un terzo modello riguarda principalmente i lavoratori dell'agricoltura, che ricevono un compenso nel caso in cui, nel corso di un determinato anno, essi non riescano ad accumulare un ammontare minimo di contributi. Infine, le persone senza esperienza di lavoro o con un'esperienza limitata – che in Italia costituiscono la maggior parte dei disoccupati – hanno difficilmente accesso alle indennità e devono contare principalmente sugli altri membri della famiglia per il loro sostentamento.

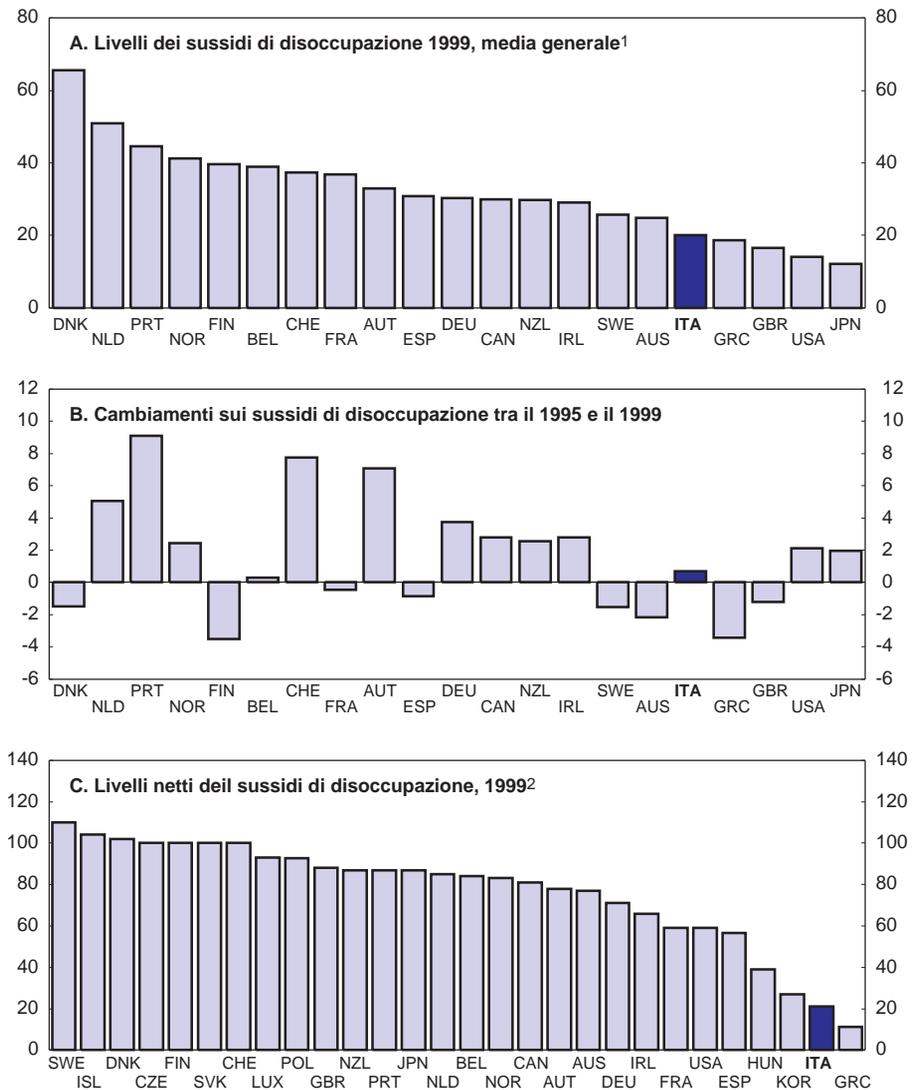
Per quanto riguarda l'assistenza sociale, le riforme costituzionali del 2001 hanno attribuito alle regioni il diritto esclusivo di legiferare in tale materia. L'autorità centrale mantiene il potere di definire per l'intero paese gli standard minimi di servizi sociali che tutte le regioni hanno l'obbligo di offrire. Un processo di razionalizzazione dell'utilizzo delle risorse e di decentramento è iniziato già nel 2000 con la creazione di un fondo unico di bilancio attraverso il quale ogni anno il Governo centrale canalizza le risorse verso le amministrazioni locali per il finanziamento e la gestione dei servizi sociali.¹⁰⁹ Un programma innovativo per l'Italia e finanziato da questo fondo ha introdotto la sperimentazione del "*reddito minimo di inserimento*", attuato da circa 300 comuni, la maggior parte dei quali nel Sud. Il programma prevedeva trasferimenti monetari alle famiglie, garantendo un reddito

mensile minimo di circa 270 euro (oltre agli assegni familiari), condizionato alla partecipazione a programmi di varia natura finalizzati a promuovere una definitiva uscita dalla povertà. I risultati di questo esperimento sono stati molto eterogenei. In alcuni comuni la dimensione del problema e le difficoltà nel valutare correttamente il gran numero di richieste hanno portato, in un contesto di elevata incidenza dell'economia sommersa, ad altissimi tassi di partecipazione al programma.¹¹⁰ In molti di essi la quantità e la qualità dei servizi di inserimento sociale sono stati inadeguati e non hanno condotto ad alcun incremento significativo nel tasso di uscita dal programma. Ciò è stato dovuto in parte al fatto che le risorse finanziarie messe a disposizione dei comuni interessati – gran parte dei quali tra i più poveri d'Italia – si sono rivelate insufficienti per organizzare servizi di inserimento di buona qualità. Le valutazioni disponibili mostrano un impatto positivo, nel senso di una riduzione delle disuguaglianze,¹¹¹ tuttavia emergono anche difficoltà di tipo gestionale. Si è inoltre rivelato difficile gestire a livello locale i rischi di disincentivo al lavoro, garantendo la correttezza delle procedure in un contesto, come si è detto, di forte rilevanza dell'economia in nero e offrendo una struttura di amministrazione dei fondi statali efficiente e compatibile con gli incentivi.

Il *Patto per l'Italia* annunciava misure – parzialmente introdotte dalla legge finanziaria per il 2003 – volte a rafforzare gli strumenti di assicurazione contro la disoccupazione e a favorire l'inserimento sociale. Il *Patto* pone l'accento soprattutto sull'introduzione di agevolazioni fiscali a favore principalmente delle famiglie a basso reddito. Inoltre, il livello delle indennità di disoccupazione ordinaria passerà dal 40 al 60 per cento dell'ultima retribuzione per i primi sei mesi dal licenziamento e da zero al 40 e 30 per cento nei successivi due trimestri. Detti livelli lordi, e soprattutto quelli netti, erano prima ben al di sotto di quelli medi dell'area OCSE (Figura 36). I beneficiari dei trasferimenti hanno l'obbligo di frequentare specifici programmi di riqualificazione. L'accesso alle indennità è anche condizionato all'accettazione di un'offerta di lavoro, se disponibile. Inoltre, attraverso incentivi fiscali sarà promossa l'istituzione di sistemi per l'assorbimento degli shock, gestiti direttamente da imprese e lavoratori, nei settori in cui essi sono ancora assenti. Infine, è stata prevista la sostituzione del reddito minimo di inserimento sopra citato con una rete di protezione sociale ancora da definire, per il finanziamento e la gestione della quale saranno attribuite alle regioni e agli enti locali maggiori responsabilità.

L'accento posto dal *Patto* sulla lotta alla povertà mediante tagli fiscali è opportuno, poiché l'obiettivo dell'inserimento sociale potrebbe essere conseguito attraverso più efficaci incentivi al lavoro e al guadagno di un reddito nell'ambito dell'economia legale. Ciò nondimeno, gli sgravi fiscali per i redditi bassi non dovrebbero restare misure isolate nella lotta alla povertà, e ciò per varie ragioni: 1) un sistema di welfare basato principalmente sulla riduzione delle aliquote fiscali per i redditi bassi è meno anticiclico di una assicurazione contro la

Figura 36. Stima dei livelli delle indennità di disoccupazione lorde e nette



1. Media dei tassi lordi calcolata per diverse situazioni familiari, livelli di reddito e durata della disoccupazione.

2. Dopo le imposte e incluse le prestazioni familiari e per l'abitazione per i beneficiari di sussidi di lungo periodo; situazione corrispondente a una coppia con due figli e un solo reddito pari al 66,7 per cento del salario di un lavoratore medio.

Fonte: OCSE (2002), Statistiche su sussidi e salari.

disoccupazione o di un programma di assistenza; 2) un sistema di deduzioni fiscali per i percettori di redditi bassi esisteva già in Italia prima dell'introduzione degli ultimi sgravi fiscali, così che le famiglie rientranti nei primi due decili della distribuzione del reddito erano già di fatto esenti o beneficiavano di aliquote assai basse.¹¹² L'impatto delle nuove misure potrebbe perciò non essere di per sé sufficiente ad invertire la tendenza all'aumento della povertà.

Il processo di ulteriore decentramento dei programmi di assistenza sociale potrebbe condurre ad un utilizzo più efficace delle risorse finanziarie pubbliche. Tuttavia, il ruolo del Governo centrale si rivelerà ancora fondamentale per evitare che regioni povere con una ridotta base imponibile dispongano di risorse insufficienti a combattere la povertà. Alla luce di ciò, il taglio del 6 per cento dei fondi messi a disposizione dal Governo per l'assistenza sociale – previsto dalla legge finanziaria per il 2003 – potrebbe provocare l'interruzione di molti programmi destinati a contrastare l'emarginazione sociale a meno che i trasferimenti di bilancio non si concentrino sulle aree più povere del paese. Accrescere il livello delle indennità di disoccupazione ordinaria costituisce infine un importante passo verso un più moderno sistema di sicurezza sociale. Ciò potrebbe tuttavia mettere in ombra l'esigenza primaria di razionalizzare gli strumenti esistenti per far sì che lavoratori con gli stessi bisogni ricevano gli stessi benefici, e di rafforzare le istituzioni di modo che i beneficiari siano fortemente incentivati a cercare e trovare una nuova occupazione.

Le autorità dovrebbero adottare ulteriori misure per riformare le indennità di disoccupazione e i sistemi di *welfare*. Obiettivo prioritario della riforma dovrebbe restare la promozione dell'inserimento sociale attraverso un innalzamento del tasso di partecipazione da conseguire con l'attuazione della riforma del mercato del lavoro (cfr. la sezione dedicata al mercato del lavoro). Dovrebbe essere mantenuta l'enfasi sulla necessità di testare gli strumenti.¹¹³ Allo stesso tempo, andrebbero rafforzate la capacità di intervento delle istituzioni pubbliche coinvolte – ad esempio, i servizi di collocamento – per far sì che la partecipazione ai programmi sia soltanto un momento transitorio finalizzato alla ricerca di un nuovo lavoro. Per rendere più efficace questa ricerca, l'accesso alle indennità di disoccupazione dovrebbe essere strettamente limitato nel tempo. In questo campo, sarebbe opportuno che il decentramento procedesse in stretto coordinamento con il monitoraggio continuo, da parte del Governo, del rapporto costi-benefici delle misure di assistenza sociale. Andrebbe infine presa in considerazione l'ulteriore razionalizzazione degli schemi d'indennità di disoccupazione, evitando da un lato un impatto indesiderato sulle finanze pubbliche, dall'altro un innalzamento delle aliquote fiscali marginali, specialmente nella parte bassa della distribuzione del reddito.¹¹⁴

Riforme per aumentare la produttività del lavoro attraverso il capitale umano.

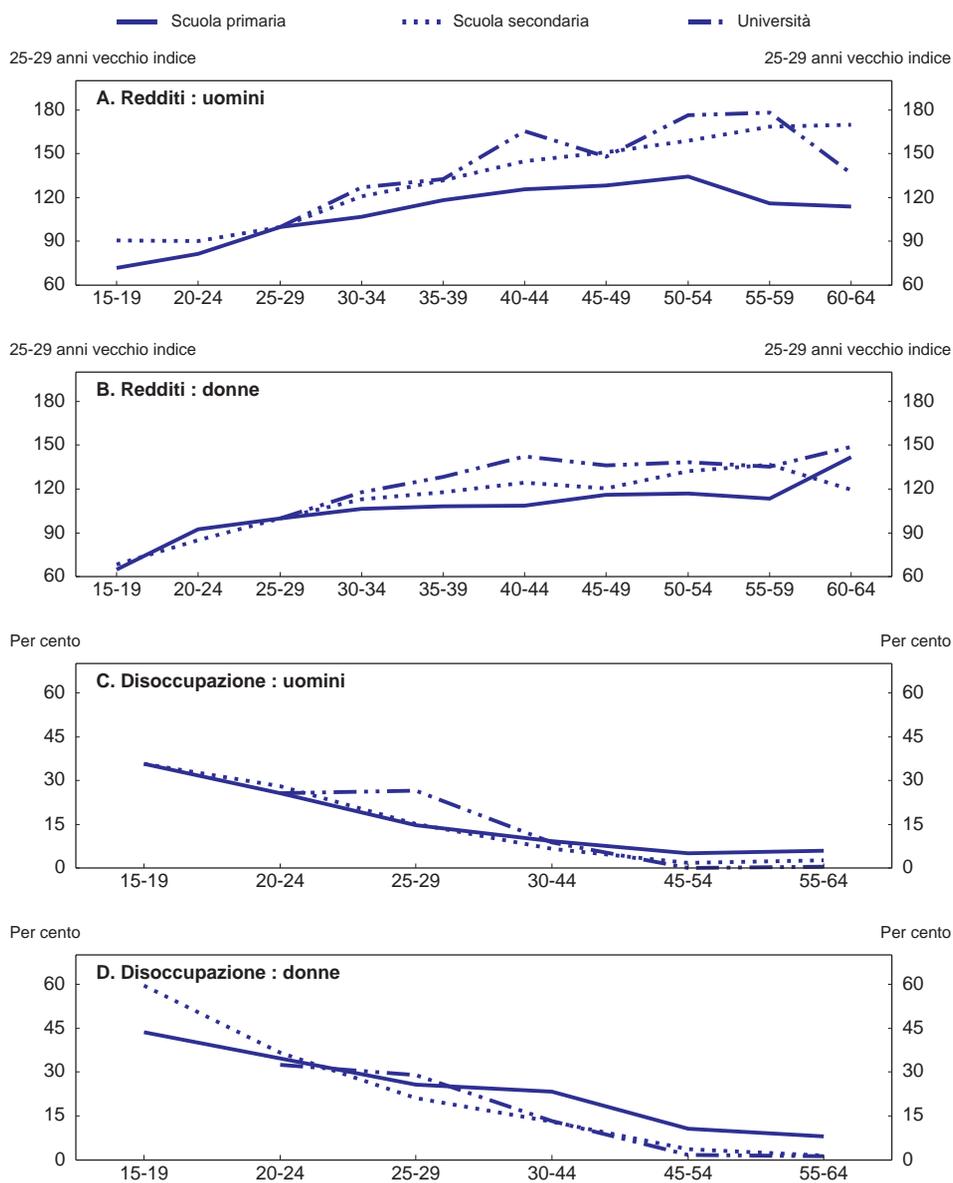
Il sistema d'istruzione

Nonostante i significativi miglioramenti registratisi negli ultimi anni, nel 2001 la quota di popolazione compresa nella fascia di età tra 25 e 64 anni con un titolo di studio almeno di scuola secondaria superiore era solo del 43 per cento, vale a dire di 20 punti più basso di quello della media OCSE. Anche nella fascia di età tra i 25 e i 34 anni la quota si collocava ben al di sotto della media OCSE (57 per cento contro il 74 per cento).¹¹⁵ La proporzione dei soggetti della stessa fascia di età con un titolo di studio universitario era solo del 10 per cento, uno dei più bassi dell'OCSE. Le iscrizioni all'università sono notevolmente alte (il 40 per cento dei diciannovenni nel 1999), ma il tasso di abbandono è del pari assai elevato, dal momento che poco più del 40 per cento degli iscritti porta a termine gli studi.¹¹⁶ Circa l'85 per cento di coloro che si laureano concludono gli studi in un periodo più lungo di quello previsto dal piano di studi.¹¹⁷ Un basso tasso di partecipazione allo studio non costituisce solo una perdita di opportunità per elevare la qualità del capitale umano, ma si traduce in un problema sociale poiché la ricerca di un'occupazione si rivela difficile per i lavoratori giovani e con bassa qualificazione.¹¹⁸

Uno dei motivi del basso tasso di scolarizzazione – specialmente del numero insufficiente di laureati – potrebbe essere l'inadeguatezza delle risorse pubbliche destinate all'istruzione successiva all'obbligo scolastico.¹¹⁹ Infatti, mentre la spesa pubblica per studente nella scuola primaria e secondaria è uguale o superiore a quella della maggior parte dei paesi OCSE, l'ammontare delle risorse pro capite nell'università si situa al di sotto della media. Ciò riflette un rapporto studenti/professori relativamente basso nell'istruzione primaria e secondaria ed elevato in quella universitaria. Un'altra importante ragione del fenomeno della insoddisfacente scolarizzazione successiva alla scuola dell'obbligo è il fatto che l'istruzione sembra presentare scarsi ritorni in termini di convenienza.¹²⁰ Ciò è a sua volta dovuto ad una struttura dei redditi per età che è influenzata solo marginalmente dal conseguimento di un diploma di scuola superiore o di un titolo universitario (Figura 37). Inoltre solo in un secondo momento, nella vita lavorativa, il rischio di disoccupazione sembra diminuire con il conseguimento di un titolo di studio più elevato. Un altro ostacolo all'incremento del tasso di scolarizzazione dopo la scuola dell'obbligo è costituito dal tradizionale sistema utilizzato in Italia per il finanziamento dell'istruzione, vale a dire attraverso l'offerta di servizi a basso costo per tutti, un ricorso limitato al sistema delle borse di studio e sostanzialmente nessuna possibilità di prestiti d'onore (agevolati o meno). Tale sistema di finanziamento si rivela particolarmente sfavorevole per i soggetti che non dispongono di risorse e che in genere si collocano nella parte medio-bassa della distribuzione del reddito.

A marzo 2003 il Parlamento ha approvato una riforma del sistema di istruzione primaria e secondaria. Le principali innovazioni sono state le seguenti:

Figura 37. **Struttura delle retribuzioni e disoccupazione per titolo di studio**



Fonte: OCSE (2002), *Economic Studies* N. 34.

a) aumento della durata dell'obbligo scolastico da 10 a 12 anni;¹²¹ b) introduzione di un nuovo percorso di studi in aggiunta a quelli attuali per l'istruzione successiva a quella media inferiore;¹²² c) insegnamento di una lingua straniera nella scuola elementare e di due in quella secondaria; d) eliminazione dell'esame di licenza elementare; e) valutazione degli alunni ogni due anni invece che ogni anno; f) introduzione di livelli di autonomia interna nella distribuzione delle ore curricolari; g) obbligo della laurea per i docenti delle scuole primarie e secondarie e possibilità di contratto a tempo indeterminato solo dopo un periodo di prova di due anni; h) l'attuazione di programmi di formazione per i docenti già in organico. La riforma sarà realizzata a livello locale attraverso l'applicazione di linee guida e standard definiti a livello centrale. Gli interventi legislativi che saranno adottati a livello regionale potranno risultare complementari alle decisioni assunte a livello centrale. L'attuazione della riforma della scuola avrà luogo con gradualità e in linea con i finanziamenti che si renderanno disponibili ogni anno con la legge finanziaria. Oltre a ciò, il *Patto per l'Italia* sottolinea la necessità di rafforzare la capacità delle scuole professionali post secondarie – introdotte nel 1998 – di creare un legame più stretto tra l'istruzione e il mercato del lavoro anche attraverso un coinvolgimento più diretto delle parti sociali. L'attribuzione di una maggiore enfasi all'istruzione tecnica potrebbe contenere il sovrappioppamento delle università e aumentare il numero dei laureati. La legge finanziaria per il 2003 ha infine introdotto agevolazioni fiscali per le famiglie che scelgano una scuola privata per i loro figli, mentre alcune amministrazioni regionali hanno istituito dei buoni scuola con le stesse finalità.

Le misure previste dalla riforma rappresentano un passo notevole verso il miglioramento del capitale umano in Italia. La maggiore durata dell'obbligo scolastico avrà effetti benefici sul PIL potenziale.¹²³ Il sistema, attraverso il nuovo percorso scolastico, contribuirà a facilitare la transizione dalla scuola al lavoro con il duplice risultato di limitare il numero di giovani che, pur essendo già fuori della scuola, non lavorano ancora, e di ridurre i disallineamenti presenti sul mercato del lavoro. Alcune delle misure proposte, come la riduzione del numero delle valutazioni periodiche, potranno inoltre contribuire a ridurre i tassi di abbandono scolastico. Tuttavia, le autorità dovrebbero assicurarsi che alcuni provvedimenti non producano effetti indesiderati. Ad esempio, una scelta tra liceo e scuola professionale effettuata con troppo anticipo potrebbe essere eccessivamente condizionata dalla formazione dei genitori, con conseguenze negative sulle successive decisioni degli studenti provenienti da famiglie relativamente povere in tema di accesso all'università, ostacolando in tal modo la mobilità verso l'alto.¹²⁴ Dovrebbe essere data rapida attuazione ad appropriate forme di consulenza e agli strumenti di orientamento proposti dalla riforma.

Andrebbe riservata maggiore attenzione all'adozione di misure che favoriscano la scuola privata. La scuola pubblica è al momento di qualità mediamente superiore a quella privata, anche se questa situazione potrebbe cambiare qualora

le istituzioni private potessero competere direttamente con quelle pubbliche nella ripartizione delle risorse.¹²⁵ L'introduzione di misure a favore dell'istruzione privata potrebbe giustificarsi in linea di principio con motivi di equità poiché, fino ad oggi, solo le classi più favorite hanno avuto la possibilità di iscriversi ad una scuola privata i figli meno dotati (che non riuscivano a completare la scuola pubblica), consentendo loro di conseguire un diploma di scuola secondaria che dà accesso all'università o a concorsi pubblici. L'esperienza degli Stati Uniti ha anche dimostrato che i buoni scuola possono contribuire ad innalzare la qualità del servizio scolastico, introducendo nel sistema elementi di concorrenza. Va comunque aggiunto che le agevolazioni fiscali potrebbero rivelarsi di scarso ausilio per le famiglie povere, le quali subiscono un'imposizione già ridotta o nulla, mentre l'esperimento del buono scuola andrebbe monitorato attentamente prima della sua definitiva adozione su larga scala.

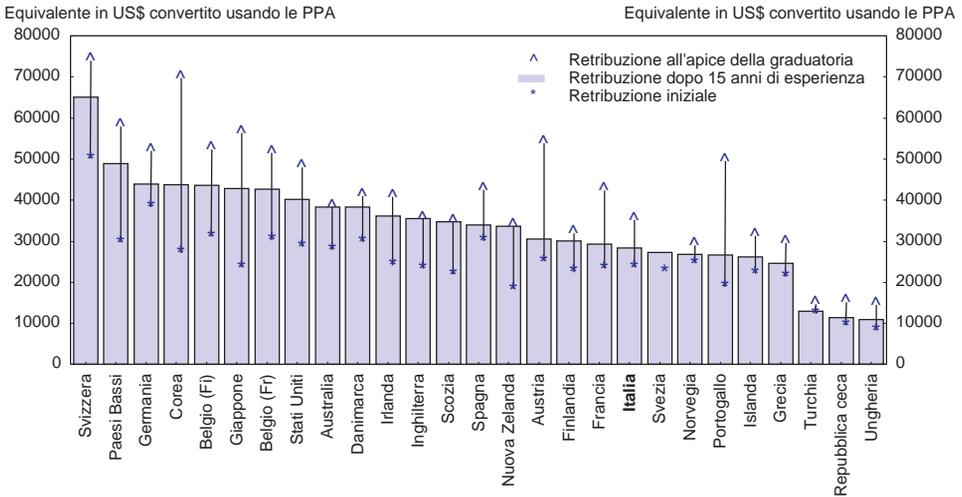
Le autorità italiane attribuiscono giustamente importanza prioritaria al miglioramento del sistema di istruzione. Compatibilmente con la loro sostenibilità finanziaria, potrebbero essere prese in considerazione anche altre misure in grado di rafforzare l'efficacia delle riforme recentemente approvate. Per accrescere la domanda di istruzione, come già raccomandato nella *Survey* per il 2002, dovrebbe essere istituito un sistema di co-finanziamento, borse di studio basate sul merito e prestiti privati, diretti o garantiti, per le famiglie a basso reddito.

Al fine di migliorare la qualità dell'offerta dovrebbe essere realizzato per i professori e i dirigenti scolastici un sistema di carriere e di retribuzioni basato sui risultati. Di fatto, attualmente la crescita delle retribuzioni è lenta, basata sull'anzianità di servizio e non legata ai risultati né alla qualità dell'insegnamento (Figura 38). Dovrebbe essere introdotto ed esteso rapidamente a livello locale o centrale un sistema di indicatori di performance in grado di fissare dei punti riferimento e capace di aiutare le famiglie e gli studenti nelle loro scelte. Il Governo dovrebbe infine adoperarsi affinché il processo di decentramento regionale in corso in questo settore non pregiudichi il rispetto degli obiettivi complessivi di finanza pubblica.

Riforme per accrescere la produttività migliorando l'allocazione del capitale

Ricerche effettuate in sede OCSE e da altri organismi hanno evidenziato che il livello di sviluppo e le caratteristiche istituzionali dei settori finanziari possono avere effetti indipendenti sui tassi di crescita potenziale e sulla produttività totale dei fattori.¹²⁶ Un settore finanziario forte, liquido ed efficiente può far sì che il risparmio disponibile si indirizzi verso i progetti di investimento più produttivi e che lo stesso settore finanziario non assorba risorse in eccesso in relazione alla sua funzione di intermediazione. Un sistema finanziario ben funzionante riesce di solito a monitorare l'operato del management e i suoi progetti di investimento in modo più efficace e a un costo minore di quanto possano fare i singoli risparmiatori

Figura 38. Retribuzioni degli insegnanti di scuola media superiore
Anno 2000



Fonte: OCSE (2002), *Education at a glance*.

da soli. E' anche provato, infine, che i paesi con mercati finanziari ampi e vivaci tendono a crescere più rapidamente, *ceteris paribus*.

Il sistema attuale di finanza e controllo aziendale

Mercati finanziari

Il mercato azionario italiano è poco sviluppato a paragone di quelli di gran parte dei paesi del G7, sia come fonte alternativa di finanza aziendale sia in rapporto al PIL, malgrado il fatto che negli ultimi decenni le borse siano globalmente salite (Tavola 25). Il mercato delle obbligazioni private è parimenti relativamente circoscritto. Solo un numero ridotto di imprese sono grandi abbastanza per accedervi. La cultura imprenditoriale italiana attribuisce ancora grande importanza al controllo esercitato dalla famiglia, obiettivo che è più facilmente raggiungibile in aziende di dimensioni ridotte. Le piccole imprese tendono anche ad evitare i vincoli della trasparenza contabile, che è invece un prerequisito per l'accesso al mercato finanziario, ma che allo stesso tempo facilita il controllo da parte delle autorità e comporta il pesante impatto degli oneri che esistono in Italia in materia fiscale e regolamentare. La propensione ad assumere rischi d'investimento

Tavola 25. **Stocks di attività finanziarie**
In percentuale del PIL

	1997	1998	1999	2000	2001	2002 ¹
Oro monetario, valute e depositi	129,4	119,0	123,6	122,4	117,7	114,2
Titoli a breve	16,3	14,3	12,3	9,8	10,6	10,9
Obbligazioni	126,5	140,1	143,5	147,8	149,9	153,6
Derivati	5,6	6,2	5,3	6,7	9,0	8,7
Crediti a breve	57,4	57,2	64,6	70,4	71,2	67,8
Crediti a medio e lungo termine	58,8	58,3	62,1	63,2	64,7	66,7
Azioni	100,5	130,2	178,2	194,4	173,1	156,8
Quote di fondi	21,3	38,1	48,1	45,0	39,6	36,7
Riserve tecniche	23,2	25,1	28,3	30,5	32,1	33,7
Altro	25,7	25,6	27,2	25,5	26,4	24,9
Totale	564,6	614,0	693,1	715,7	694,5	673,8

1. Per il 2002 i dati sono a settembre.

Fonte: Banca d'Italia.

capaci di far crescere l'azienda può essere penalizzata anche dall'eccessivo grado di responsabilità patrimoniale personale che le procedure fallimentari comportano (vedi più avanti). Per di più, anche molte grandi imprese scelgono di non quotarsi. Le imprese quotate sono state in grado di conservare il controllo aziendale grazie a una ventina di gruppi industriali a base familiare e a complessi sistemi piramidali di controllo azionario che assicurano un forte effetto leva (con diritti di gran lunga sproporzionati rispetto ai capitali propri impegnati). La concentrazione della proprietà azionaria che ne risulta supera largamente quella di altri paesi OCSE (Tavola 26).

Disincentivi dal lato della domanda alla detenzione di titoli privati si sono sommati a quelli esistenti dal lato dell'offerta, considerata la tradizionale debolezza degli strumenti di protezione degli investitori, debolezza in parte mitigata da forme di vigilanza regolamentare esercitate mediante revisioni esterne delle imprese quotate (a fronte degli istituti di autoregolamentazione invece esistenti negli

Tavola 26. **Concentrazione della proprietà azionaria¹**
Dati di fine periodo

	2000	2001	2002
Azionista maggiore	44,0	42,2	40,7
Altri azionisti importanti	9,4	9,2	8,0
Mercato	46,6	48,6	51,2
Totale	100,0	100,0	100,0

1. In percentuale del valore di mercato totale delle azioni ordinarie di tutte le società quotate in Borsa alla fine di dicembre.

Fonte: Consob (2001), Rapporto annuale.

Tavola 27. **Strumenti di risparmio delle famiglie**
Quote percentuali

	1997	1998	1999	2000	2001	2002 ¹
Depositi bancari	9,7	6,1	4,1	3,9	4,0	4,1
Contante e altri depositi	24,4	23,1	21,2	20,8	23,5	23,9
Obbligazioni	23,2	21,0	16,9	18,7	21,4	26,3
Titoli di stato	13,2	9,6	6,6	7,0	7,1	9,3
Private ²	10,1	11,3	10,3	11,8	14,3	17,0
Titoli azionari	31,7	38,8	46,6	44,4	36,7	29,2
Emessi da residenti	28,7	35,3	41,4	38,6	31,6	24,9
Emessi da non residenti	3,0	3,5	5,2	5,8	5,1	4,3
Riserve tecniche	10,8	10,9	11,1	12,0	14,2	16,2
Altri conti	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

1. Dati a settembre 2002.

2. Compresi MFI e altri residenti.

Fonte: Banca d'Italia.

Stati Uniti). D'altra parte, le esigenze di convergenza economica a livello di Unione europea e l'appetibilità di conseguenza fortemente minore dei titoli di Stato italiani come forma di investimento, hanno prodotto uno spostamento dei portafogli delle famiglie a favore delle attività finanziarie del settore privato, spostamento che per tutto il corso degli anni novanta ha largamente giovato alle emissioni domestiche derivanti dai processi di privatizzazione, ai titoli azionari esteri e, più di recente, alle obbligazioni del settore privato (Tavola 27). In alcune circostanze le banche hanno assecondato la domanda della clientela trasferendo su di essa titoli ad alto rischio senza metterla adeguatamente in guardia, come nel caso dei titoli argentini (detenuti per un quarto dalle famiglie italiane) e di quelli di una importante azienda alimentare italiana.¹²⁷

Gli sviluppi descritti potrebbero avere o non avere un impatto sulla performance dell'economia. Si può ipotizzare che la concentrazione della proprietà azionaria non implichi necessariamente una gestione inefficiente. In effetti, i cosiddetti "costi di agenzia" (conflitto di interessi tra proprietà e management in un contesto di asimmetrie informative) dovrebbero essere minori rispetto a un sistema di controllo di mercato diffuso.¹²⁸ Tuttavia, alcune ricerche hanno dimostrato che il cambiamento del management delle imprese quotate – per quanto frequente – non ha chiare correlazioni con nessuna delle misure della performance aziendale, rendendo difficile desumere gli obiettivi effettivi dei gruppi di controllo.¹²⁹ Con un potere di controllo che va ben al di là della quota posseduta, questi gruppi possono intercettare significativi benefici "privati" del controllo a spese dei piccoli azionisti.¹³⁰ Ciò è suggerito anche dal premio abnorme, in termini di prezzo, di cui il pacchetto di controllo gode in Italia rispetto al valore delle

quote nelle mani degli azionisti di minoranza (premi sul trasferimento di pacchetti di controllo).¹³¹ 9 Gli azionisti di minoranza sono perciò scoraggiati dall'impegnarsi nella gestione dell'azienda per proteggere i loro interessi; tra l'altro, gli strumenti legali predisposti a questo fine, introdotti dalle riforme della disciplina delle società quotate del 1998, sono rimasti largamente inutilizzati.¹³² A livello macroeconomico, gli eccessivi privilegi del controllo rafforzano lo status quo di un mercato dei capitali arretrato, che implica un notevole grado di inefficienza, vale a dire con costi non soltanto distributivi.¹³³

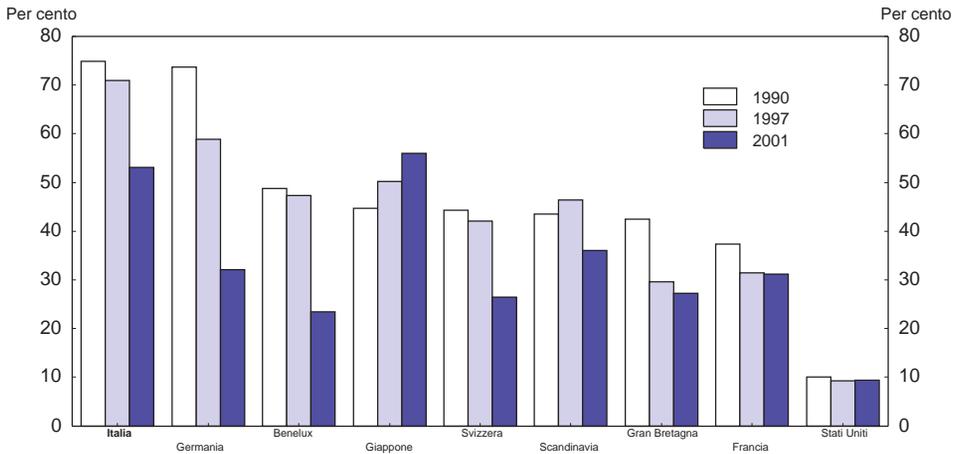
E' anche possibile che le pratiche di "insider" sui mercati del lavoro, dei prodotti e su quelli finanziari siano tutte collegate. Ricerche empiriche hanno dimostrato che nei sistemi finanziari caratterizzati da una proprietà azionaria diffusa i mercati del lavoro tendono ad essere meno rigidi poiché l'interesse dei lavoratori-azionisti ad avere imprese efficienti e competitive modifica in qualche misura l'interesse a difendere ad ogni costo i posti di lavoro. Per contro, i sistemi con una forte concentrazione della proprietà azionaria tendono a mostrare livelli più elevati di protezione del lavoro e un sistema di contrattazione salariale accentrato. Incoraggiare i lavoratori a detenere più azioni in modo diffuso è perciò un buon metodo per sviluppare un interesse verso mercati del lavoro e dei prodotti strutturalmente adattabili.¹³⁴ In Italia i lavoratori partecipano talvolta alla proprietà azionaria dell'azienda nella quale lavorano; si tratta di un sistema che, oltre agli altri aspetti positivi che presenta, può contribuire a migliorare la capacità dell'impresa a resistere ad eventi quali, ad esempio, scalate (*takeover*) ostili.

Un mercato dei prodotti competitivo agirebbe probabilmente come freno naturale all'appropriazione esclusiva di benefici perché le distorsioni da questa create metterebbero con ogni probabilità in pericolo la sopravvivenza dell'impresa.¹³⁵ Per contro, una situazione di concentrazione impedisce il radicamento di una più robusta concorrenza interaziendale, e può aver contribuito a creare le attuali difficoltà del capitalismo italiano. In particolare, il controllo familiare non si adatta bene alle esigenze di una competizione globale basata sull'innovazione e sul progresso tecnologico, così come era considerato inadeguato dieci anni fa il controllo da parte dello Stato.

Credito bancario

Il credito bancario è importante sia per le imprese grandi sia per quelle piccole, ma lo è relativamente di più per queste ultime, che non hanno accesso ai mercati finanziari. Anche senza considerare le piccole imprese, quantitativamente assai importanti in Italia, il paese si rivela uno dei più bancocentrici dell'OCSE (Figura 39), con la conseguenza che le aziende di credito italiane tendono ad essere relativamente più specializzate nell'attività a favore delle imprese nazionali.¹³⁶ Le grandi banche nazionali tendono a concentrare il proprio sostegno creditizio sulle imprese maggiori mentre le banche locali finanziano le piccole e

Figura 39. **Credit bancari**¹
In percentuale del finanziamento totale



1. Davi relativi a 274 multinazionali.

Fonte: Mediobanca, Ricerche e Studi, www.mbres.it.

medie imprese. Mentre a livello aggregato il ricorso delle grandi aziende italiane al credito bancario ha mostrato negli ultimi anni una tendenza alla diminuzione in termini di quota dell'indebitamento finanziario totale (Figura 39), alcuni gruppi industriali si sono pesantemente esposti per finanziare acquisizioni, principalmente tra le imprese da privatizzare, con un ridotto impiego di risorse proprie.¹³⁷ Il recente rallentamento dell'economia mondiale ha avuto un impatto depressivo su alcuni di questi grandi gruppi industriali, rendendo inevitabile un ricorso ancora maggiore al credito bancario per i necessari processi di ristrutturazione e comportando in tal modo legami potenzialmente ancora più stretti tra grandi imprese e grandi banche.

In Italia le relazioni tra aziende di credito e imprese sono, nonostante tutto, per la maggior parte più distaccate rispetto ad altri sistemi finanziari dell'area OCSE dominati dalle banche. Nei contesti basati su uno stretto sistema di relazioni il monitoraggio dell'attività *insider* spesso sostituisce forme di controllo di mercato carenti, ma meccanismi siffatti sono quasi del tutto assenti in Italia.¹³⁸ Appaiono invece rilevanti altri fattori: leggi severe che impediscono le partecipazioni incrociate tra banche e imprese;¹³⁹ una tradizione di sussidi governativi a favore di entrambe; la tendenza delle imprese ad intrattenere relazioni di credito con più di una banca,¹⁴⁰ criteri di concessione del credito ispirati principalmente

alla presenza di solide garanzie.¹⁴¹ Molti di questi vincoli hanno cominciato ad allentarsi dalla metà degli anni novanta, quando il divieto delle partecipazioni incrociate è stato parzialmente attenuato, le privatizzazioni del settore del credito hanno fatto rapidi progressi, i sussidi alle imprese sono stati ridotti e la frequenza degli affidamenti multipli è andata declinando.¹⁴² Ciò suggerisce che gli incentivi al monitoraggio delle imprese potrebbero gradualmente migliorare.

Il contributo del sistema creditizio allo sviluppo è un tema di grande rilievo. Circa la metà dei prestiti delle banche è a breve termine, una quota alquanto elevata nel confronto internazionale,¹⁴³ il che costituisce una conseguenza degli alti tassi di interesse del passato. Insieme alla necessità di garanzie a fronte di prestiti a lungo termine ciò potrebbe rendere difficile per le piccole imprese reperire risorse per finanziare progetti d'investimento. In passato le banche hanno contribuito allo sviluppo rendendosi disponibili a finanziare, a livello locale, raggruppamenti industriali o *cluster* formati da un certo numero di piccole imprese, compensando in tal modo l'assenza di economie di scala. I più recenti processi di accorpamento intervenuti nel settore bancario possono aver prodotto un indebolimento dei tradizionali legami tra banche locali e piccole imprese. Il fenomeno potrebbe avere conseguenze più gravi al Sud, dove la maggior parte delle imprese ha dimensioni molto piccole. L'evidenza empirica non dimostra con certezza che il consolidamento del sistema creditizio abbia ridotto la disponibilità di risorse per le piccole e medie imprese.¹⁴⁴ Nondimeno, le caratteristiche strutturali delle imprese del Mezzogiorno e il loro maggior grado di rischiosità giustificano gran parte dei differenziali di tasso (Tavola28). Nel Sud il premio al rischio, che in parte riflette le differenze dimensionali e settoriali tra le imprese, è dovuto principalmente a un carente sistema di infrastrutture, ad amministrazioni pubbliche e private inefficienti, a un tasso di sofferenze altissimo,¹⁴⁵ a eccessivi costi fissi nella valutazione del credito per prestiti di ridotte dimensioni e a una scarsa trasparenza delle imprese stesse. I dati empirici mostrano inoltre che le banche, nel valutare l'accesso al credito, si basano esclusivamente sulle garanzie fornite, attribuendo un

Tavola 28. **Costo del credito**¹

	2000	2001	2002 ²
Nord-ovest	6,22	5,66	5,31
Nord-est	7,04	6,34	6,16
Centro	6,86	6,35	6,19
Sud	8,48	8,04	7,60
Isole	8,46	7,70	7,84
Italia	6,69	6,11	5,85

1. Tassi a breve.

2. Dati a settembre per il 2002.

Fonte: Elaborazioni della Banca d'Italia su dati della *Centrale dei rischi*.

ruolo marginale alla qualità dei progetti.¹⁴⁶ Perciò, altri rilevanti fattori di costo potrebbero essere le inefficienze nella selezione dei mutuatari e dei loro progetti nonché nel monitoraggio del rischio da parte delle banche. Ciò incide sulla percezione del rischio di credito alle singole piccole imprese che abbiano valide prospettive di crescita. Questi costi e questi rischi sono accresciuti dalla attuale inadeguatezza delle norme del diritto fallimentare in materia di tutela dei creditori (vedi più avanti).

La riforma del diritto societario

Il Governo ha presentato una riforma del diritto societario che entrerà in vigore nel 2004 (vedi Riquadro 5). La riforma tocca molti campi ma il suo obiettivo primario è quello di accrescere l'efficienza e la competitività dell'economia italiana incoraggiando l'attività imprenditoriale, il suo finanziamento sul mercato dei capitali e la tutela dei diritti degli azionisti di minoranza. Essa persegue questi obiettivi mediante: *a*) una maggiore autonomia organizzativa e operativa delle società ("ordinamento autonomo"), specialmente nel caso delle imprese più piccole o strettamente controllate, vale a dire quelle a responsabilità limitata e le società per azioni "chiuse"; *b*) una semplificazione delle norme inderogabili e loro limitazione alle aree che riguardano la protezione dei diritti dei piccoli azionisti e gli obblighi di trasparenza, in particolare per le società con un azionariato diffuso, vale a dire le società per azioni "aperte"; *c*) un allargamento delle possibilità di raccolta di fondi da parte delle imprese sui mercati finanziari, compresa l'emissione di obbligazioni per tutti i tipi di forma societaria.

La riforma è di notevole importanza ed è in un certo senso rivoluzionaria, poiché libera le imprese italiane dall'eccessiva regolamentazione del passato. Il successo finale nel raggiungimento degli obiettivi prefissati, tuttavia, dipenderà dalla sua capacità di risolvere i problemi chiave dei diritti degli azionisti di minoranza, della trasparenza informativa e dei conflitti di interesse. Ridurre le distorsioni esistenti in questi campi accrescerà la capacità dei mercati di finanziare, monitorare e disciplinare le imprese, con il fine ultimo di migliorare la loro performance. Di fatto, la riforma compie diversi passi importanti in questa direzione. Essa allarga in modo significativo il ventaglio dei poteri degli azionisti di minoranza in termini sia di poteri di intervento, sia di possibilità di recesso, promuove la trasparenza del mercato attraverso standard contabili e obblighi di comunicazione più severi in particolare per i gruppi e nel caso di patti parasociali, riduce la possibilità di conflitti mediante la chiara identificazione degli interessi degli amministratori.

Va tuttavia aggiunto che gli importanti progressi della riforma potrebbero essere attenuati da talune incoerenze o lacune che essa presenta. La sua parte sanzionatoria depenalizza il falso in bilancio per le società non quotate, il che ha la conseguenza di abbassare gli standard sulla trasparenza e indebolisce la disciplina

Riquadro 5. Il nuovo diritto societario

Il 17 gennaio 2003 il Governo italiano ha presentato il nuovo diritto societario (Titolo V del Codice civile). Questo aggiorna e sostituisce le norme precedenti, basate essenzialmente sul codice civile del 1942, che consentivano alle società limitati spazi di autonomia e assume rilievo soprattutto per le imprese piccole e strettamente controllate, costituenti la spina dorsale dell'economia italiana.¹ Realizzando un quadro giuridico di riferimento coerente per le società quotate e non quotate, la riforma colma anche la lacuna che si era creata a seguito delle importanti riforme delle società quotate che erano state avviate con il Testo unico della finanza del 1998 ("Riforma Draghi"). Dopo un anno di transizione e di sperimentazione, il nuovo diritto societario entrerà in vigore il 1° gennaio 2004. Le principali innovazioni sono le seguenti:

Organizzazione societaria. Sono ora possibili tre tipologie di società, dotate delle seguenti principali caratteristiche:²

S.r.l. (Società a responsabilità limitata): la nuova disciplina delle S.r.l., oggi più flessibile rispetto alle vecchie regole, è volta ad incoraggiare gli imprenditori che in precedenza sceglievano la forma della società di persone, a optare per questa categoria. In altri termini, dovrebbe essere più facile per le piccole imprese trasformarsi in società di capitali. Per contro, le S.r.l., che prima erano soggette a molte delle rigide previsioni normative sulle società per azioni (differenziandosene principalmente solo per l'ammontare minimo del capitale richiesto), potranno adesso beneficiare di molte delle precedenti norme più permissive sulle società di persone, accrescendo l'autonomia dell'impresa. Molti aspetti che erano prima disciplinati dalla legge, saranno ora affidati alle norme interne della società stessa, nell'esercizio del potere di autoregolamentazione. Vi sono alcune previsioni inderogabili intese a preservare il "rapporto fiduciario" tra gli azionisti, caratteristica essenziale di questo tipo di società (per essi sono infatti previsti poteri più ampi per richiedere informazioni, per agire in giudizio, per recedere in caso di dissenso). La possibilità di emettere titoli di debito è ammessa solo in caso di sottoscrizione da parte di investitori istituzionali soggetti a vigilanza prudenziale. Questi ultimi non possono trasferire detti titoli a investitori privati e se lo fanno restano responsabili nei loro confronti in caso di fallimento dell'emittente.

S.p.a. (Società per azioni): in questo caso vi è un maggior numero di regole obbligatorie rispetto alle S.r.l., ma più per quelle "aperte" (che fanno ricorso ai mercati azionari) che per quelle "chiuse" (con proprietà concentrata). Le procedure di costituzione sono semplificate e le possibilità di raccolta di capitali allargate (sono infatti consentiti diversi tipi di azioni e prestiti degli azionisti e sono facilitate le emissioni obbligazionarie). Le S.p.a. sono libere di scegliere fra tre forme alternative di organizzazione: *a*) quella tradizionale (latina), che prevede un consiglio di amministrazione e un collegio sindacale; *b*) quella dualistica (tedesca), caratterizzata da un consiglio esecutivo e da un comitato di sorveglianza; *c*) quella monistica (anglosassone), con un consiglio di amministrazione che nomina al suo interno un comitato di audit. In tutti e tre i casi i conti societari devono comunque essere sottoposti a revisione da parte di auditor esterni; le S.p.a. possono essere sottoposte a revisione dalla funzione di audit interno invece che da revisori esterni, ai

Riquadro 5. **Il nuovo diritto societario** (segue)

sensi di un'esplicita previsione regolamentare, nel caso non siano tenute alla redazione di un bilancio consolidato. Vi è una chiara distinzione tra i poteri del consiglio di amministrazione e quelli dell'assemblea dei soci.

Società cooperative: la riforma sottolinea la finalità del perseguimento di una funzione sociale e di scopi mutualistici, introducendo la categoria della cooperativa "con prevalente natura mutualistica", definita come una società in cui il 51 per cento dell'attività è di natura genuinamente mutualistica. (La proposta originaria contenuta nelle legge delega del novembre 2001 prevedeva una soglia più elevata nel timore che risorse pubbliche potessero essere utilizzate per sovvenzionare la parte non mutualistica dell'attività della cooperativa). Queste imprese potranno ora anche emettere titoli di debito e azionari.

Conflitti di interesse. Nel caso delle società per azioni, i componenti del consiglio di amministrazione devono rendere noti al consiglio stesso e al collegio sindacale gli interessi che essi possono eventualmente avere negli affari discussi. Qualunque azione intrapresa dagli azionisti nei confronti del management deve rispettare il necessario quorum.

Diritti degli azionisti di minoranza. Sempre nel caso delle società per azioni, varie disposizioni sono volte a facilitare la partecipazione degli azionisti di minoranza: soglie più basse per l'esercizio dei loro diritti, pubblicizzazione obbligatoria dei patti parasociali, semplificazione delle procedure per la partecipazione alle assemblee dei soci e diritto di intraprendere azioni giudiziarie al di sopra di determinate soglie di rappresentanza. La riforma ha anche esteso le possibilità di recesso per i soci dissenzianti. Questi diritti possono essere in taluni casi estesi dai regolamenti societari.

Disciplina dei gruppi. Si precisa la nozione di responsabilità della società capogruppo, allo scopo di proteggere gli interessi degli azionisti e dei creditori delle società controllate nel gruppo. Queste avranno il diritto di agire in giudizio contro la capogruppo nel caso tali interessi siano stati lesi senza aver ottenuto una successiva compensazione.

Trasparenza. Nel caso di gruppi, la natura di capogruppo e quella di società controllata dovranno essere chiaramente individuate e ufficialmente registrate; oltre al bilancio ordinario, andrà elaborato anche un bilancio consolidato. Per tutte le società, un'apposita nota integrativa dovrà evidenziare talune poste fuori bilancio quali attività immateriali e leasing finanziario. Nella presentazione dei bilanci sarà utilizzato con maggiore frequenza il criterio della "funzione economica" e saranno proibiti gli espedienti contabili con finalità puramente fiscali (ciò richiederà i necessari adeguamenti della normativa fiscale attualmente allo studio).

Patti parasociali. I patti parasociali sono accordi tra azionisti e possono avere vari obiettivi (ad esempio, disciplinare l'esercizio dei diritti di voto o fissare dei limiti al trasferimento di pacchetti azionari). Essi erano regolati, per le sole società quotate, dalla riforma Draghi del 1998 e avevano validità massima di tre anni o prevedevano, in caso di durata illimitata, il diritto di recesso per ciascun azionista interessato (con un preavviso di sei mesi). Il nuovo diritto societario prevede per

Riquadro 5. **Il nuovo diritto societario** (segue)

tali patti, nel caso di società non quotate, una durata massima di cinque anni oppure una durata illimitata ma con diritto di recesso (con sei mesi di preavviso). La nuova disciplina societaria impone inoltre obblighi di trasparenza per le S.p.a. "aperte".

Controversie legali. Le procedure che implicano controversie societarie devono essere razionalizzate con riferimento alle materie e alla durata e serviranno in parte anche come test per la riforma del sistema giudiziario che è all'esame del Governo. Inoltre, come strumento di risoluzione delle controversie dovrà essere attribuita maggiore importanza ai collegi di arbitrato piuttosto che alle costose procedure giudiziarie tradizionali.

Aspetti penali. La parte penale della riforma è stata approvata nel febbraio 2002. Essa ha ridotto le pene per il falso in bilancio, in particolare per le società non quotate, per le quali questo è stato derubricato da reato a illecito minore. Questa parte della riforma intende ridurre l'onere delle regolamentazioni che gravano sulle piccole imprese, ma è ancora in contrasto con le altre previsioni che perseguono un aumento della trasparenza contabile e l'eliminazione dello "scalino" normativo che separa le imprese quotate da quelle non quotate.

Eliminazione della garanzia governativa per le imprese controllate dallo Stato. Il nuovo diritto societario abolisce la responsabilità illimitata del singolo azionista di una impresa a responsabilità limitata, incoraggiando in tal modo il processo di liberalizzazione e chiarendo meglio le relazioni finanziarie tra imprese a controllo statale e Governo.

1. Capiello e Marano (2003). Lo sforzo riformatore ha le sue radici nella precedente legislatura (Commissione Mironi).
2. Al 30 settembre 2002, vi erano 890.000 società registrate come società a responsabilità limitata, 61.000 come società per azioni, 1.214.000 società di persone, 3.454.000 ditte individuali e 188.000 "altre". (Fonte: Il Sole 24 Ore, 11 gennaio 2003). Il rapporto tra S.p.a. e S.r.l. è assai più alto che nel resto d'Europa malgrado le dimensioni mediamente inferiori delle imprese italiane, perché il Codice civile del 1942 non distingue adeguatamente la regolamentazione di questi due tipi di società.

dei gruppi con una holding di famiglia al vertice, incoraggiando per di più un maggiore ricorso a queste strutture piramidali allo scopo di eludere i controlli.¹⁴⁷ Come già visto, l'eccessivo effetto leva nel controllo all'interno di tali gruppi, ha costituito un fattore determinante dell'indebolimento dei diritti degli azionisti di minoranza e dell'arretratezza del mercato dei capitali in Italia. E' importante inoltre che i diritti degli azionisti di minoranza siano rafforzati migliorando la capacità degli investitori istituzionali di svolgere un ruolo di controllo sul management delle imprese nelle quali essi detengono posizioni significative. Vengono qui in esame i potenziali conflitti di interesse, che sono fuori dell'ambito della riforma. Per esempio,

in Italia i fondi comuni sono controllati in maniera straordinariamente elevata dalle banche, che offrono a loro volta alle imprese una grande varietà di servizi di consulenza e di investimento. I fondi potrebbero così trovarsi impediti a svolgere la loro funzione di azionisti attivi qualora le banche loro proprietarie vogliano evitare conflitti con gli amministratori delle imprese.¹⁴⁸ Le banche controllano inoltre le compagnie di assicurazione e saranno probabilmente proprietarie dei nuovi fondi pensione.¹⁴⁹ Sarebbe perciò importante che le banche trovino un sistema (ad esempio, i c.d. "chinese walls") per tenere separati i loro interessi negli intermediari finanziari non bancari, i servizi di consulenza e l'attività creditizia tradizionale. Per ragioni simili e per evitare conflitti di interesse e favorire la concorrenza nel mercato della gestione delle risorse finanziarie, sarà importante assicurare che i fondi pensione (gestiti dagli azionisti delle imprese) siano di regola di tipo "aperto" invece che "chiuso". In particolare, gli incentivi fiscali dovrebbero essere neutrali tra le due tipologie di fondi e anche i lavoratori dovrebbero essere liberi di passare con facilità dai fondi pensione ai fondi d'investimenti assicurativi e viceversa. E' infine auspicabile il rafforzamento dell'autorità di vigilanza su questi operatori (COVIP).

E' anche incerto come le nuove previsioni in vigore dal 2004 in materia di tipologia organizzativa delle società, che senza dubbio mirano ad accrescere autonomia e possibilità di scelta, potranno servire ai fini più generali della riforma, aumentando la trasparenza e tutelando meglio gli azionisti di minoranza. Ad esempio, il modello monistico di tipo anglosassone recentemente introdotto come una delle possibili opzioni organizzative delle società per azioni, differisce da quello esistente in altri paesi perché prevede una funzione di audit sia all'interno che all'esterno del consiglio di amministrazione. Nel sistema italiano il comitato di audit (denominato "comitato per il controllo di gestione") dispone di poteri di controllo sul consiglio di amministrazione simili a quelli del collegio sindacale del modello italiano tradizionale. Allo stesso tempo, la nuova legge consente a un membro del comitato di audit di essere un componente indipendente del consiglio. In tal modo si confonde la responsabilità del consiglio di amministrazione, che costituisce l'elemento chiave del successo della sua azione unitaria nei paesi che hanno dato origine a questo modello. Anche altre parti della riforma, finalizzate a contenere i problemi provocati dai conflitti di interesse, potrebbero risultare indebolite.¹⁵⁰ Inoltre, le società per azioni "aperte" che scelgono la configurazione tradizionale sono esentate dall'obbligo della revisione da parte di *auditor* esterni. Contrasti normativi tra la disciplina delle società per azioni "aperte" quotate e quelle non quotate (come nel caso della nuova regolamentazione del falso in bilancio) potrebbero rivelarsi un disincentivo all'ingresso in borsa e compromettere il raggiungimento dell'obiettivo ultimo dello sviluppo del mercato azionario.¹⁵¹

Le ristrutturazioni bancarie

Le banche italiane subiscono pressioni da varie fonti per migliorare le loro capacità operative. In linea con la decisione adottata dalle banche centrali europee, esse si stanno conformando alle regole del secondo accordo di Basilea che imporrà requisiti patrimoniali più strettamente correlati ai rischi effettivi. Le grandi banche svilupperanno probabilmente propri modelli di rischio che consentiranno loro di valutare i progetti e rafforzare i controlli interni (*rating* interni). Le banche più piccole, tuttavia, ricorreranno con maggiore probabilità a rating esterni, il che potrà comportare requisiti patrimoniali più elevati a fronte di prestiti a piccole imprese prive di rating, che costituiscono il grosso della loro clientela. Le piccole imprese paventano perciò possibili fenomeni di razionamento del credito e molte aziende potrebbero temere di dover fornire alle banche informazioni di particolare importanza.¹⁵² Ciò ha suscitato in Italia, da molte parti, la richiesta che il nuovo accordo di Basilea riservi adeguata attenzione alle esigenze di banche e imprese di piccole e medie dimensioni.¹⁵³ Allo stesso tempo, le banche devono fronteggiare il rallentamento della crescita economica, la caduta dei corsi azionari, l'instabilità finanziaria in America latina, le crisi aziendali internazionali e le difficoltà delle imprese nazionali (il maggiore gruppo industriale, la Fiat, sta attuando un programma di ristrutturazione). Tutto ciò ha aumentato la pressione sulle banche per migliorare la valutazione e il monitoraggio del merito di credito e per proteggere allo stesso tempo i risparmiatori da rischi finanziari eccessivi attraverso l'offerta di migliori servizi di gestione dei fondi.

Politiche adeguate possono aiutare le banche a rispondere a queste pressioni in vari modi. In primo luogo, sarà importante dare piena attuazione al nuovo accordo di Basilea, prestando attenzione al fatto che gran parte delle imprese italiane sono piccole e a controllo familiare e che anche molte banche sono di piccole dimensioni. Lo scopo delle nuove norme sui requisiti patrimoniali è di richiedere loro un più attento monitoraggio del rischio, nonché una migliore selezione della clientela e dei progetti da finanziare. Nella misura in cui esse si dimostreranno capaci di valutare più efficacemente il merito di credito, dovrebbe ridimensionarsi la percezione di un maggior rischio creditizio per le imprese piccole, soprattutto se con validi progetti, soprattutto al Sud. Per alleggerire i costi di transizione al nuovo regime il Comitato di Basilea ha adottato di recente alcune precauzioni volte a isolare le piccole imprese e le banche minori dalle conseguenze negative della ponderazione delle attività di rischio (Riquadro 6). In secondo luogo, una maggiore enfasi sulla concorrenza nel settore bancario contribuirebbe a migliorare la sua performance. Le banche italiane hanno sicuramente compiuto negli ultimi anni progressi quanto a privatizzazioni, quotazione in borsa e partecipazioni estere.¹⁵⁴ Esse sono perciò molto meglio preparate ad una più intensa concorrenza a livello europeo, ma soffrono ancora di alcune debolezze: esse sono ancora prevalentemente orientate al mercato interno e la loro struttura proprietaria soffre di

Riquadro 6. Il passaggio al nuovo accordo di Basilea 2

Il passaggio ai requisiti patrimoniali previsti dal nuovo accordo di Basilea – vale a dire mantenere il capitale bancario al livello minimo dell'8 per cento delle attività ponderate per il rischio al 1° gennaio 2007 – ha stimolato in Italia un vivace dibattito. L'obiettivo della riforma è duplice: 1) rendere le banche più reattive alla rischiosità dei loro attivi; 2) incentivarle ad adottare metodi più moderni e oggettivi per misurare e gestire i rischi di credito. Si tratta di obiettivi largamente condivisi che però sollevano timori di “danni collaterali” derivanti da quattro possibili fonti:

1. *Le banche di dimensioni medio-piccole* temono di essere penalizzate per dover probabilmente scegliere il più semplice sistema di rating esterni (ponderazioni di rischio fisse basate su classi di attivo assai generali), con la conseguenza di non poter beneficiare degli “sconti” possibili invece con il sistema dei rating interni che saranno con ogni probabilità adottati dalle banche più grandi. Comunque, il Comitato di Basilea ha proposto uno “sconto” per la clientela al dettaglio, che ha un grande rilievo nel portafoglio delle banche piccole. Ciò dovrebbe comportare per queste ultime un alleggerimento dei requisiti patrimoniali addirittura superiore a quello delle banche maggiori.
2. *Le piccole e medie imprese* temono un aumento del costo e/o una minore disponibilità di credito (razionamento). Dal momento che esse sono in genere prive di rating, il credito loro erogato potrebbe richiedere più onerosi requisiti di capitale, a confronto con quello a favore di imprese grandi e con rating elevati. Le recenti proposte del Comitato di Basilea prevedono comunque per queste imprese un significativo “sconto”. Allo stesso tempo, il nuovo Accordo dovrebbe incoraggiare le banche a valutare i rischi di controparte con maggiore precisione, piuttosto che raggruppare tutte le aziende di dimensioni simili o di particolari aree in classi di rischio, riducendo così efficacemente i fenomeni di razionamento.
3. *Da parte di taluni si temono effetti prociclici*, dato che i requisiti patrimoniali delle banche ora si modificheranno con maggiore rapidità a seconda delle fasi del ciclo. Ad esempio, in una fase di rallentamento dell'economia un aumento delle sofferenze (caratterizzate da elevatissima ponderazione) farebbe salire il costo del credito e i requisiti patrimoniali, aggravando così, potenzialmente, la recessione. Le banche dovrebbero detenere capitale in eccesso rispetto ai minimi obbligatori al fine di attenuare il secondo effetto; il primo è più difficile da controllare.
4. *Una selezione inversa* è la vera pericolosa conseguenza di una concentrazione di debitori ad alto rischio nelle banche che adottano il metodo dei rating esterni. Le imprese a basso rischio saranno incentivate ad indebitarsi con le banche che adottano i rating interni, confidando in una buona valutazione e dunque in finanziamenti a minor costo. Quelle ad alto rischio, al contrario, saranno attratte dalle banche che adottano il sistema dei rating esterni, con il quale le ponderazioni di rischio loro assegnate saranno inevitabilmente più basse di quelle loro attribuite da una banca che effettua una valutazione propria.

Fonte: Baglioni (2003).

manca di trasparenza e contendibilità.¹⁵⁵ L'ingresso delle banche estere sul mercato italiano estere sarebbe utile, ma la Banca d'Italia tende a mostrare al riguardo un approccio conservatore. L'attuale legislazione bancaria impone rigori obblighi informativi sulle acquisizioni che si intendono effettuare, ad esempio quello di comunicare l'intento molto in anticipo rispetto alla stessa decisione del consiglio di amministrazione della banca acquirente in caso di acquisizione di una quota superiore al 5 per cento di una banca italiana, e attribuisce all'autorità di vigilanza ampi poteri discrezionali di approvazione o rigetto.¹⁵⁶ Queste norme dovrebbero essere rese più elastiche. Sarebbero inoltre importanti forme di *governance* più avanzate in termini di salvaguardia del carattere privatistico delle fondazioni, le quali detengono ancora circa la metà dell'intero capitale bancario; nella misura in cui gli obiettivi di queste ultime sono necessariamente non commerciali, anche se di carattere privatistico, si rivelerà pure utile continuare nel processo di dismissione delle loro partecipazioni. Un recente progetto di riforma del Governo, attualmente all'esame della Corte costituzionale (Allegato II), tende inopportuno ad accrescere il carattere pubblicistico delle fondazioni. In terzo luogo, un più deciso ricorso a principi di mercato non solo varrebbe a rafforzare le finanze pubbliche ma costituirebbe anche un incentivo ad un'efficiente allocazione del credito al settore privato. Le agevolazioni al credito nel passato e i sussidi agli investimenti amministrati dalle banche più di recente hanno indebolito la capacità di valutazione e di monitoraggio dei progetti e delle imprese da parte di queste ultime. Il previsto trasferimento del TFR, una forma di finanziamento agevolato, ai nuovi fondi pensione dovrebbe con ogni probabilità avere effetti benefici, perché la sua disponibilità può aver provocato una cattiva allocazione di risorse, dal momento che le imprese a maggiore intensità di manodopera potevano disporre di fondi più consistenti. Infine, restano urgenti una riforma della normativa fallimentare che consenta alle banche di poter contare su più robusti strumenti contrattuali (vedi più avanti) e l'adozione di standard contabili più efficaci da parte delle imprese.

Un altro punto di rilievo è che il credito bancario non dovrebbe essere l'unica modalità di finanziamento per i piccoli mutuatari. Dovrebbe crearsi un spazio maggiore per un settore di *venture capital* capace di offrire uno stretto monitoraggio e l'accettazione di alti livelli di rischio (giustificata dall'attesa di ritorni elevati). Un settore simile già esiste in Italia, ma è appena agli inizi, in gran parte a causa della forte avversione al rischio dimostrata da imprenditori e istituti di credito. Tuttavia, è probabile che solo una piccola minoranza di imprese si rivelerebbero candidate idonee a tali forme di finanziamento. Ciò implica la necessità che i mercati dei capitali si sviluppino a un punto tale non solo da far ritenere desiderabile alle imprese più grandi la quotazione in borsa ma anche da consentire alle piccole imprese di effettuare emissioni obbligazionarie e azionarie quando lo desiderino, prevedendo l'esistenza di agenzie di *rating* indipendenti e l'introduzione di adeguate forme di trasparenza contabile e informativa.

La riforma del diritto fallimentare

L'attuale legge fallimentare italiana prevede procedure di risoluzione delle crisi aziendali estremamente inefficienti e costose. Gli oneri sono particolarmente rilevanti per l'economia italiana perché quest'ultima è caratterizzata da: i) un elevato tasso di natalità e di mortalità delle imprese, che hanno perciò alte probabilità di essere coinvolte in procedure concorsuali; ii) una finanza bancocentrica così che le insolvenze hanno un grosso impatto sul costo del capitale e sulla performance economica; iii) una prevalenza di piccole imprese, che già soffrono di maggiori inefficienze sul mercato per l'allocazione del controllo a causa delle asimmetrie informative.¹⁵⁷

La legislazione del 1942 prevede una procedura per la liquidazione dell'impresa in sede giudiziaria (il fallimento) e due per la riorganizzazione di imprese in difficoltà (il concordato e l'amministrazione straordinaria). Una legge del 1999 ha introdotto un'ulteriore speciale procedura per il caso di insolvenza di grandi imprese (amministrazione speciale) come alternativa al fallimento. Quest'ultima ha la finalità di pervenire alla riorganizzazione delle società insolventi ristrutturandone l'attività o trasferendone gli *assets* ad altre imprese in buona salute.¹⁵⁸ Il problema principale delle leggi attuali è che esse offrono pochi poteri di scelta ai creditori di un fallimento (Riquadro 6). La procedura fallimentare riserva un'attenzione inadeguata all'obiettivo di massimizzare il valore dell'azienda ed è priva di norme volte a favorire il ritorno dell'impresa alla normale attività, non prevedendo alcuno spazio per un possibile piano di riorganizzazione. Quelle volte alla riorganizzazione aziendale sono rigide e inefficaci. I debitori, da parte loro, subiscono pesanti sanzioni civilistiche e possono essere soggetti ad azioni penali per bancarotta non solo in caso di frode, ma anche in caso di negligenza.¹⁵⁹ Tutto ciò riflette l'atteggiamento che si aveva nel 1942 nei confronti del fallimento, inteso come risultato di comportamenti censurabili da parte del debitore piuttosto che come possibile esito del normale rischio d'impresa, e fa sì che i debitori stessi siano riluttanti a "portare i libri in tribunale" al momento appropriato o ad assumersi il rischio d'impresa in prima persona.¹⁶⁰

Quella della legge fallimentare è perciò una delle riforme strutturali più importanti da approvare in Italia.¹⁶¹ E' anche assolutamente necessario affiancare la riforma del diritto societario ad un più vasto processo di riforma del sistema legale volto a dare alle imprese i corretti incentivi per una efficiente condotta dell'attività e a consentire all'Italia di competere alla pari sul mercato unico europeo.¹⁶² Una riforma del diritto fallimentare è attualmente in fase di disegno di legge (Commissione Trevisanato). Va detto che la presentazione del disegno di legge per le considerazioni del Governo e per l'eventuale approvazione è stata ripetutamente rinviata.

Riquadro 7. I diritti dei creditori nella legge fallimentare

In base alla attuale legislazione i creditori non hanno alcun potere di intervento e possono soltanto esprimere pareri non vincolanti. In molti altri paesi OCSE, invece, i creditori dispongono di poteri di scelta sull'impresa insolvente. Perciò in Italia una lunghissima, costosissima e complessa procedura giudiziaria assorbe gran parte di un qualunque valore residuo dell'azienda da attribuire ai creditori, abbassando i tassi di recupero dei crediti. Mentre in Svezia, Regno Unito e Germania la durata media di un fallimento è di circa un anno o anche meno e in Francia di 2 o 3 anni, in Italia la media è di 6 anni (Tavola 29). In caso di mancata restituzione di un prestito, la realizzazione delle garanzie richiede in Italia dai 5 ai 9 anni, contro i 2 o 3 della Francia e anche meno altrove. Inoltre le banche sono scoraggiate dall'impegnarsi in operazioni di salvataggio preventivo consigliate da valide ragioni economiche per il rischio di vedersi esposte a pesanti responsabilità legali, come il coinvolgimento nel reato di bancarotta fraudolenta in concorso con i debitori.

Tavola 29. Costi delle procedure per il recupero crediti

	Procedure fallimentari		Procedure esecutive
	Poteri dei creditori	Durata media della procedura (mesi)	Tempo per la realizzazione delle garanzie (anni)
Svezia	Direttivi	12	n.d.
Regno Unito	Direttivi	<12	<1
Germania	Direttivi	12-27	Come la Francia
Francia	Consultivi	24-36	2-3
Italia	Consultivi	72	5-9

Fonte: Santella (2003).

La legge fallimentare influenza le imprese non solo ex post (al momento del fallimento) ma anche ex ante, quando l'azienda seleziona i progetti, calcola il rischio e s'indebita per realizzare i suoi programmi. L'inadeguatezza dei poteri dei creditori in una procedura fallimentare penalizza perciò le società in molti modi. I creditori tentano di trasferire sui debitori i costi di una inefficiente legislazione fallimentare, in particolare nella forma di maggiori tassi di interesse, ma anche mediante altre forme di autotutela come razionamento del credito, richiesta di maggiori garanzie, moltiplicazione dei creditori, minore durata media o ammontare medio del credito. L'obiettivo principale della riforma della legge fallimentare dovrebbe perciò essere quello di garantire ai creditori poteri nella gestione delle crisi aziendali.

Fonte: Santella (2002).

Riforme per migliorare la qualità della finanza pubblica

Molte delle riforme proposte dal Governo dovrebbero, nelle intenzioni, aumentare il potenziale di crescita dell'economia italiana. Tuttavia la maggior parte di esse non è priva di costi, sia transitori che permanenti. In particolare, la riforma fiscale avrà un impatto immediato e duraturo sulle finanze pubbliche. Anche il programma di realizzazione di infrastrutture potrebbe comportare costi più elevati per la pubblica amministrazione, poiché il settore privato vorrà probabilmente finanziare solo la parte dei progetti che presenta un ritorno economico. Misure compensative dovranno essere trovate in altre parti del bilancio al fine di preservare la sostenibilità della finanza pubblica. In questa sezione sono esaminate la riforma fiscale e il programma di sviluppo delle infrastrutture. Sono anche valutati i provvedimenti che potenzialmente possono offrire alle autorità spazi di manovra, in particolare nei settori delle pensioni e dell'assistenza sanitaria. Inoltre, lo speciale capitolo dedicato dal precedente Studio sull'Italia all'argomento ("*La spesa pubblica in Italia: politiche per accrescerne l'efficacia*") descriveva esaurientemente le possibilità di miglioramenti in termini di efficienza della pubblica amministrazione e risparmi di spesa nelle aree, tra l'altro, della gestione delle risorse umane e degli appalti pubblici. L'Allegato III prosegue in questa valutazione, analizzando le misure più recenti adottate dal Governo in questo campo.

La riforma fiscale

Il sistema fiscale italiano è vicino alla media europea in termini di pressione complessiva, importanza relativa dell'imposizione diretta e indiretta, tipologie di esenzione e aliquote speciali.¹⁶³ In particolare il reddito da lavoro è tassato pesantemente, a paragone dei paesi non europei, e l'aliquota dell'imposizione indiretta è elevata. Tuttavia, il complesso sistema di esenzioni e le sue difficoltà di applicazione hanno fatto sì che le entrate fiscali siano state significativamente inferiori al loro livello teorico (ad esempio, l'aliquota effettiva dell'IVA, all'8 per cento, è ben al di sotto di quella prevista dalla legge al 20 per cento), ed è riconosciuto come principio su cui si basano le attuali riforme che i lavoratori autonomi evadano le imposte su vasta scala.

Il Governo italiano è impegnato in una importante riforma fiscale, le cui linee guida sono contenute nella legge delega approvata dal Parlamento nel marzo 2003 e i cui primi passi sono stati compiuti con la finanziaria dello stesso anno. La riforma prevede una significativa riduzione del carico fiscale complessivo e importanti modifiche nella struttura del sistema di tassazione. L'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF), quella sul reddito delle persone giuridiche (IRPEG) e la tassazione dei redditi da capitale costituiscono le principali categorie fiscali interessate dal programma di riforma. Quest'ultimo porterà all'eliminazione, nei prossimi anni, dell'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP). La riforma sarà attuata gradualmente a partire dal 2003 e ci si attende da essa uno stimolo per

l'economia attraverso la riduzione del carico fiscale e una maggiore efficacia delle misure destinate all'emersione dell'economia sommersa. Un altro aspetto rilevante degli interventi in programma è l'introduzione di una soglia significativa per il reddito esente da imposizione. Con la nuova disciplina la soglia di esenzione viene elevata a 4.500 euro per i lavoratori autonomi, a 7.000 per i pensionati e a 7.500 per i lavoratori dipendenti; per gli altri redditi la soglia è fissata a 3.000 euro. Vengono ridotte le agevolazioni fiscali e introdotte nuove esenzioni. Inoltre esenzioni e agevolazioni saranno calcolate sul reddito complessivo e non sul solo reddito derivante dall'attività professionale. Anche le aliquote marginali sono state riformulate. Quelle dell'IRPEF restano cinque per il 2003, come in passato, ma la fasce cui si applicano sono state modificate (Tavola 30). A regime, nel 2006 per l'IRPEF esisteranno solo due aliquote marginali, al 23 e al 33 per cento. Quella minore si applicherà fino a 100.000 euro, quella maggiore al di sopra. Si tratta di una soglia elevata: si calcola che l'aliquota superiore si applicherà a meno dell'1 per cento dei contribuenti.

L'introduzione delle esenzioni intende compensare l'aumento dal 18 al 23 per cento dell'aliquota della prima fascia. L'effetto netto delle nuove deduzioni e della diminuzione delle detrazioni è diverso a seconda che si tratti di lavoratori dipendenti o di lavoratori autonomi, sulla base dell'assunto, non facilmente dimostrabile, che il fenomeno dell'evasione, in Italia, sia più sensibile tra gli autonomi. Ciò nondimeno, la posizione relativa dei lavoratori autonomi risulta migliorata per le classi di reddito molto basse, poiché queste non subiscono più alcuna imposizione. Inoltre, i benefici per coloro che non hanno titolo ad esenzioni poiché rientrano nelle fasce alte di reddito sono più contenuti per i lavoratori dipendenti, che perdono le deduzioni godute in passato.

Un'altra importante caratteristica della riforma è la soppressione della "dual income tax" (DIT), introdotta nel 1997 allo scopo di favorire l'investimento dei fondi propri riducendo la tassazione sui profitti aziendali non distribuiti. Per le singole imprese, il nuovo regime fiscale si rivelerà più o meno favorevole a seconda del livello dell'aliquota media applicata con la DIT. I nuovi provvedimenti

Tavola 30. Nuove fasce di reddito per l'IRPEF

Reddito tassabile (euro)	Aliquote marginali (valori percentuali)
Fino a 15.000	23
Da 15.000 a 29.000	29
Da 29.000 a 32.600	31
Da 32.000 a 70.000	39
Oltre 70.000	45

Fonte: Ministero dell'economia e delle finanze.

riducono inoltre l'aliquota standard dell'imposta sul reddito delle imprese da 38 al 33 per cento, ma l'eliminazione della DIT fa sì che l'aliquota marginale effettiva dell'imposta sul reddito d'impresa diventerà significativamente positiva, mentre in passato era negativa.¹⁶⁴ L'introduzione di un'unica aliquota per l'IRPEG, comunque, renderà più trasparente il sistema di tassazione. Una delle ragioni della soppressione della DIT è che essa provocava distorsioni nell'allocazione delle risorse, incoraggiando imprese mature e redditizie ad investire in eccesso piuttosto che a distribuire profitti, mettendo in condizioni di svantaggio imprese di più recente creazione che non realizzavano ancora profitti. Altre modifiche nella tassazione del reddito d'impresa sono volte ad armonizzare il sistema fiscale italiano con quello degli altri paesi europei. In particolare, l'obiettivo è quello di incentivare una maggiore trasparenza dei conti consolidati e di introdurre norme che favoriscano la capitalizzazione.

E' prevista anche l'eliminazione dell'IRAP, una tassa regionale sulle attività produttive, che genera attualmente introiti fiscali pari al 2,5 per cento del PIL.¹⁶⁵ Data l'importanza di questa imposta nel finanziamento autonomo delle amministrazioni regionali, è necessario trovare fonti alternative prima della sua abolizione. Bisognerà anche fare attenzione a non introdurre nuovi oneri per il bilancio statale, nel senso che l'abolizione di questa imposta non dovrebbe essere accompagnata da un aumento dei trasferimenti del Governo centrale a quelli locali. In altri termini, l'eliminazione dell'IRAP dovrà essere fatta con gradualità, man mano che le circostanze di bilancio lo consentiranno.¹⁶⁶

La riforma introduce anche modifiche nella tassazione dei gruppi. Per la prima volta la nuova legislazione riconosce questi ultimi ai fini fiscali e li considera come un contribuente unico. Le norme prevedono due categorie di gruppi: nazionale e internazionale. Per le società aventi sede solo in Italia il consolidamento si attua tra società di controllo e controllate, a condizione che di queste la società madre abbia il controllo. Si ha controllo quando la società controllante possiede direttamente o indirettamente almeno il 50,1 per cento dei diritti di voto. Tuttavia, ciascuna controllata sarà libera di scegliere se consolidare o meno. In caso positivo, la decisione resta irrevocabile per tre anni, salvo che venga meno nel frattempo il controllo della società madre. La società di controllo avrà l'obbligo di redigere la dichiarazione dei redditi e di pagare le imposte, ma le controllate consolidate resteranno obbligate verso il fisco in solido con la società madre. Nel caso del consolidamento internazionale la legge consente il consolidamento delle controllate non residenti in base agli stessi principi (la società madre deve essere residente in Italia), ma il termine irrevocabile di tre anni è innalzato a cinque. Le norme prevedono anche che i guadagni in conto capitale realizzati con l'alienazione di partecipazioni in altre società siano fiscalmente esenti. I dividendi distribuiti da società residenti e non residenti a favore di società residenti saranno esenti al 95 per cento. Queste nuove disposizioni in materia di tassazione dei gruppi renderanno il sistema più semplice e trasparente. Esse favoriscono

anche un'utile razionalizzazione della fiscalità d'impresa. In tal modo potranno in qualche misura essere compensate le inefficienze associate alle limitate dimensioni aziendali e ridotti gli incentivi all'evasione.

In Italia i dividendi e gli interessi sulle obbligazioni pubbliche e private sono attualmente tassati al 12,50 per cento, gli interessi sui depositi bancari al 27 per cento. I *capital gains* realizzati dai risparmiatori privati pagano anch'essi un'imposta del 12,50 per cento. I *capital gains* sulle attività finanziarie sono tassati su base contabile. Con l'attuazione della riforma fiscale essi saranno però tassati solo se realizzati, il che costituisce il regime normale nella maggioranza degli altri paesi che hanno questa imposta. Inoltre, la riforma eliminerà l'elevata aliquota che colpisce gli interessi sui depositi bancari e tutti i redditi finanziari saranno assoggettati all'aliquota fissa del 12 per cento. Ciò nondimeno il nuovo regime potrebbe amplificare le possibilità di arbitrato fiscale create dalla differenza esistente tra l'imposizione sul reddito d'impresa e quella sul reddito da capitale.¹⁶⁷ Sebbene alcune regole siano state ideate per limitare simili pratiche, l'unificazione delle aliquote fiscali applicate ai redditi d'impresa e a quelli finanziari potrebbe eliminare una fonte di distorsioni e promuovere un'utile razionalizzazione del sistema impositivo delle attività economiche.

La legge finanziaria per il 2003 ha già compiuto passi in avanti verso l'attuazione della riforma. Le riduzioni fiscali, consistenti in larga parte in tagli alle imposte per le famiglie a basso reddito, dovrebbero essere pari allo 0,5 per cento del PIL nel 2003. Con l'introduzione di una apposita clausola di salvaguardia che consente ai contribuenti di applicare a se stessi la disciplina precedente nel caso in cui quella nuova li penalizzi, le modifiche dell'IRPEF garantiscono che nessuno paghi più di prima e che altri ne ottengano dei benefici.¹⁶⁸ Secondo microsimulazioni effettuate dall'ISAE (2002b), la prima fase della riforma dell'IRPEF non ha impatti sul reddito di metà del quintile delle famiglie con reddito più basso, principalmente a causa del fatto che esse già non pagano alcuna imposta. D'altra parte, l'offerta di lavoro da parte di percettori di redditi secondari o bassi potrà essere incoraggiata dai tagli fiscali già attuati e, in totale, oltre l'80 per cento delle famiglie otterrà dei benefici, laddove solo il 2,5 per cento rischierà di pagare di più, mentre il resto non subirà alcuna conseguenza. Comunque, qualunque svantaggio potrà essere evitato applicando la citata clausola di salvaguardia.

Gli investimenti in infrastrutture pubbliche

In Italia, gli investimenti in infrastrutture pubbliche sono stati scarsi in confronto alla media europea, specialmente a partire dal 1993, anno in cui l'adozione di regole di maggiore trasparenza è stata dettata dalla lotta contro la corruzione ("*tangentopoli*") avviata per impedire lo spreco di risorse pubbliche. La legislazione in materia di lavori pubblici è stata rivista a partire dal 1994 con una serie di provvedimenti volti a rendere più ampio, trasparente ed efficiente l'accesso

alle gare di appalto (Legge Merloni).¹⁶⁹ Con il miglioramento della capacità di programmazione dei lavori pubblici gli investimenti del Governo hanno ripreso a crescere dal 1996, anche se il *gap* con il livello dei primi anni novanta resta notevole.

Il ritardo è particolarmente pronunciato nel Mezzogiorno. La dotazione di infrastrutture presenta di fatto forti contrasti regionali: ad esempio, nella disponibilità di acqua potabile e per usi agricoli, l'Italia meridionale presenta valori del 23 per cento più bassi della media nazionale.¹⁷⁰ Molti governi hanno tentato di attrarre una maggiore quantità di risorse finanziarie private nella proprietà e nella gestione di progetti infrastrutturali per colmare questa lacuna, tentativi tradottisi in alcuni "Libri Bianchi". Il Documento di Programmazione Economica e Finanziaria (DPEF) 2000-2003 afferma che *"il coinvolgimento del settore privato nel finanziamento, nella costruzione e nella conduzione di infrastrutture e servizi di pubblica utilità costituisce una priorità, specialmente per l'Italia meridionale"*. Il DPEF 2002-2006 pone l'enfasi anche sulla necessità di un aumento degli investimenti in infrastrutture come principale motore della crescita economica.

Gli investimenti pubblici possono avere un effetto significativo sulla crescita della produzione migliorando il contesto nel quale si trovano ad operare i privati. Ad esempio, gli investimenti nei trasporti, nelle comunicazioni e nelle infrastrutture possono contribuire a creare un ambiente favorevole alla imprenditorialità, all'innovazione e all'attività del settore privato. Nel riconoscere ciò, il Governo italiano ha proposto nuove misure per promuovere lo sviluppo del Mezzogiorno, misure che costituiscono un capitolo importante del *Patto per l'Italia*. Il *Patto* fissa per il Sud alcuni obiettivi, uno dei quali è proprio il miglioramento delle infrastrutture, come l'adeguamento della qualità dei sistemi di approvvigionamento idrico e il rafforzamento e la modernizzazione del sistema ferroviario e stradale. Su questo punto il Governo ha confermato che la costruzione del ponte sullo stretto di Messina avrà inizio entro trentasei mesi a partire dall'inizio del 2003.¹⁷¹ Le disponibilità economiche per contribuire al raggiungimento di questi obiettivi saranno assicurate dal vincolo in base al quale almeno il 30 per cento delle risorse allocate nel settore pubblico in investimenti quali ferrovie, strade e altre infrastrutture dovrà essere destinato al Mezzogiorno.

In questo contesto, la legge finanziaria per il 2003 istituisce due fondi collegati per le aree dell'Italia meridionale gestiti dal Ministero dell'economia e delle finanze e da quello delle Attività produttive. Il CIPE, presieduto dal Presidente del Consiglio, ha il compito di provvedere ad una tempestiva distribuzione delle risorse tra i vari strumenti di intervento sulla base di criteri ispirati a rapidità e qualità della spesa. Le risorse aggiuntive per le aree sottoutilizzate (principalmente al Sud) attribuite con la legge finanziaria per il 2003 – 500 milioni di euro nel 2003, 750 nel 2004 e 7.750 nel 2005, per un totale di 9 miliardi di euro – saranno assicurate da questi due fondi. La legge finanziaria stanziava inoltre 1 miliardo di euro (dei quali 350 milioni per il 2003) per la creazione di un fondo per

i lavori pubblici e le infrastrutture (*Fondo rotativo per opere pubbliche*, FROP) che sosterrà finanziariamente tali lavori.

Lo sviluppo della *partnership* tra pubblico e privato (PPP) è considerato importante per colmare il *gap* di infrastrutture di cui soffrono alcune zone del paese, minimizzando l'impatto sulla finanza pubblica. L'approvazione della Legge 415/1998 ("Merloni Ter"), ha introdotto la possibilità di ricorrere a tecniche di *project financing* per la realizzazione e la gestione di infrastrutture pubbliche. A questo fine, nel luglio 2000 è stata creata una *Unità tecnica Finanza di Progetto* (UFP) i cui principali obiettivi sono: promuovere tra le amministrazioni pubbliche il ricorso a tecniche di finanziamento delle infrastrutture nelle quali sia coinvolto il capitale privato; fornire assistenza al CIPE nelle sue decisioni in materia di finanziamento delle infrastrutture; fornire alle amministrazioni un supporto diretto per identificare i casi in cui il fabbisogno può essere finanziato con il ricorso al capitale privato. Nel contesto della citata *partnership* un ruolo centrale è svolto da un gran numero di organismi locali che, a seguito della redistribuzione di competenze alle amministrazioni regionali nel campo dei lavori pubblici, stanno portando le regioni stesse nell'area delle infrastrutture pubbliche. Questi organismi sono ispirati dalla stessa filosofia che ha guidato il Governo nella istituzione della UFP.

Un'iniziativa importante è stata la legge approvata dal Parlamento nell'agosto 2002, nota come "Legge Obiettivo" (Legge sulle Infrastrutture Strategiche) volta ad accrescere gli investimenti in opere pubbliche e a stimolare al tempo stesso la diffusione dei casi di *partnership* tra pubblico e privato. Questo regime si applica agli investimenti in opere pubbliche considerati strategici, vale a dire a quei progetti ritenuti capaci di svolgere un ruolo chiave nella crescita e nella modernizzazione del paese. La legislazione si sforza di ridurre il grado di burocratizzazione delle procedure per l'ottenimento delle autorizzazioni amministrative. Il suo obiettivo più importante è quello di offrire al mercato regole più chiare e più semplici per il processo di approvazione dei progetti attraverso un più alto impegno politico. Va però osservato che, per investimenti in opere pubbliche considerate di primaria importanza, una forte strategia centralizzata senza una vigilanza indipendente risulta incoerente con l'enfasi posta sulla maggiore trasparenza della spesa. Una vigilanza efficace è un fattore essenziale per portare il sistema di lavori pubblici in Italia pienamente in linea con le migliori pratiche a livello internazionale. Questi meccanismi sono contenuti nella Legge sulle Infrastrutture Strategiche ma la loro efficacia deve ancora essere dimostrata.

Il Governo ha creato due nuove società, la *Infrastrutture S.p.A.* e la *Patrimonio dello Stato S.p.A.*, che hanno l'obiettivo principale di finanziare i grandi progetti di investimento pubblico e di sfruttare il valore dei beni patrimoniali dello Stato. La *Infrastrutture S.p.A.* è stata creata per assistere la crescita della dotazione infrastrutturale, mentre la *Patrimonio dello Stato S.p.A.* valuterà, gestirà e farà un uso ottimale

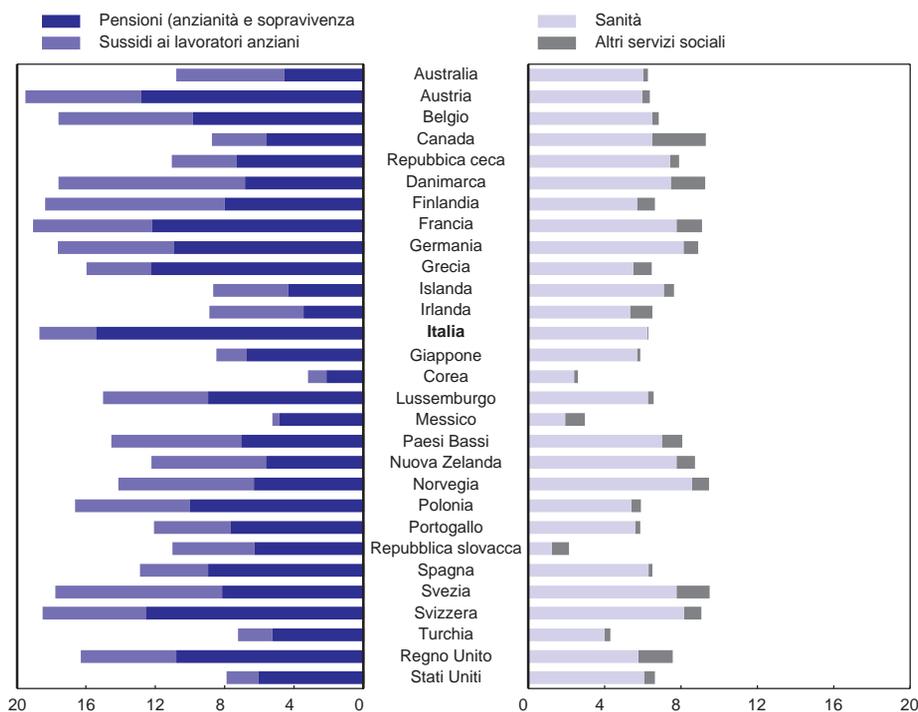
dei beni pubblici, tra l'altro collocandoli sul mercato mediante vendita diretta o cartolarizzazione.

Alla *Infrastrutture S.p.A.* è stata attribuita particolare importanza con riferimento al ruolo che essa dovrà svolgere nel finanziamento degli investimenti in opere pubbliche attraverso forme di partenariato tra pubblico e privato in linea con l'esperienza di organismi simili esistenti nei paesi dell'Unione europea (come la KfW in Germania, la OKB in Austria e la ICO in Spagna).¹⁷² La *Infrastrutture S.p.A.* rivestirà il ruolo di intermediario finanziario per favorire una più rapida realizzazione dei progetti grazie a procedure di valutazione più rigorose saldamente ancorate all'analisi costi-benefici, e agirà per completare e stimolare il coinvolgimento del settore privato. La società raccoglierà fondi sul mercato emettendo titoli e contraendo prestiti che potranno essere garantiti dal Governo. Il coinvolgimento del settore privato nei finanziamenti infrastrutturali amplierà la gamma di opere realizzabili tramite tecniche di *project financing*, che sono state fino ad oggi di competenza esclusiva del settore pubblico. Nel 2003 la quota di finanziamento dei nuovi progetti assicurata dalla *Infrastrutture S.p.A.* raggiungerà quasi l'1 per cento del PIL.¹⁷³ Tuttavia, il coinvolgimento del Governo nel finanziamento dei progetti implica che il fallimento di un partner privato comporterebbe un maggior onere per il bilancio. Alla luce dell'obbligo di tenere sotto controllo il disavanzo, il Governo italiano dovrà perciò essere molto attento nella scelta dei potenziali progetti; saranno pertanto necessari un'attenta comparazione tra una vasta gamma di alternative, un ricorso costante all'analisi costi-benefici per tutte le proposte e il rigetto di tutte quelle che non superano questo test, senza riguardo alla loro fattibilità tecnica o visibilità politica. Inoltre, le autorità dovranno rendere disponibile "capitale azionario" in caso di necessità, allo scopo di impedire l'accumulo di passività future per lo Stato derivanti da queste operazioni.

Il sistema pensionistico

Il sistema previdenziale italiano ha subito nel corso degli anni novanta una serie di riforme che hanno ridotto significativamente gli aumenti attesi della spesa pensionistica in rapporto al PIL.¹⁷⁴ Quando sarà pienamente a regime il nuovo sistema sarà isolato dagli *shocks* macroeconomici e demografici perché le sue prestazioni saranno legate all'andamento del PIL e perciò ai contributi sociali versati, con un aggiustamento attuariale, i cui parametri saranno rivisti ogni dieci anni per tener conto dell'evoluzione delle aspettative di vita al momento del pensionamento. Inoltre, modificando il sistema di indicizzazioni e i requisiti previsti per gli schemi di pensione vigenti, le riforme hanno prodotto effetti anche nel breve termine. Infatti, nel periodo 1998-2001 la spesa per pensioni in termini reali è cresciuta ad un tasso medio annuo dell'1,6 per cento, contro il 6,1 per cento del periodo 1990-1992 e il 3,8 per cento nel 1993-1997.¹⁷⁵ La spesa pensionistica in percentuale del PIL è diminuita di mezzo punto dal 1997 al 2001. Infine, dalla metà degli anni

Figura 40. **Spesa sociale**
In percentuale del PIL, 1998



Note: Per l'Italia il grafico si riferisce alla definizione Eurostat di vecchiaia e superstiti, che non corrisponde alla definizione delle autorità nazionali soprattutto perché questa include il TFR, che pesa per l'1,5 per cento del PIL (cfr. Ragioneria generale dello Stato, 2002, Riquadro 2.2)

Fonte: OCSE (2001), Statistiche sulla spesa sociale.

novanta al 2001 l'età effettiva media di pensionamento è salita di 1,2 anni nel settore privato e di 1,6 in quello pubblico e il tasso di occupazione è cominciato a crescere nella fascia compresa tra 50 e 54 anni di età (ma non ancora nelle fasce superiori).

Resta tuttavia ancora molto da fare. La spesa pensionistica pubblica in rapporto al PIL è tuttora una delle più elevate tra i paesi OCSE e assorbe gran parte delle risorse destinate alla spesa sociale (Figura 40). Allo stesso tempo, lo sviluppo dei fondi pensione privati è ancora ad uno stadio iniziale.¹⁷⁶ L'ulteriore stabilizzazione della spesa pensionistica in rapporto al PIL in questo decennio dipenderà dal raggiungimento di una crescita media annua reale del prodotto di oltre 2 punti percentuali, più elevata sia della media degli ultimi anni, sia di quella potenziale. Le aliquote di pensione medie per i nuovi pensionati non

Tavola 31. **Tassi di contribuzione pensionistici effettivi e di equilibrio, 2001**
(valori percentuali)

	Tasso di contribuzione teorico di equilibrio	Tasso di contribuzione effettivo
Dipendenti privati	44,1	32,7
Dipendenti pubblici	44,0	32,7
Lavoratori autonomi	30,7	16,8

Fonte: Nucleo di valutazione della spesa previdenziale.

diminuiranno significativamente prima del 2015 con una netta discontinuità intorno a quella data che potrà sollevare problemi di equità.¹⁷⁷ Con la riforma del 1995 le autorità decisero di applicare il metodo contributivo per il calcolo della pensione – con la conseguenza di aliquote di pensione più basse per i nuovi pensionati – solo ai lavoratori con meno di 18 anni di contributi versati.¹⁷⁸ Oltre a ciò, sebbene i contributi siano elevati, essi si situano ben al di sotto dei tassi teorici di equilibrio dei fondi pensione pubblici (Tavola 31).

Infine, l'età media al momento dell'uscita dalle forze di lavoro era nel 2001 di 59 anni e mezzo, una delle più basse tra i paesi OCSE. I meccanismi dell'attuale regime pensionistico sono in parte responsabili del basso tasso di occupazione tra i lavoratori compresi nella fascia di età superiore ai 55 anni (Tavola 24).¹⁷⁹ Un ulteriore aumento dell'età di pensionamento sarà probabile nei prossimi anni, in presenza di requisiti di anzianità progressivamente più stringenti poiché gli scaglioni che si avvicinano all'età pensionabile sono sempre più caratterizzati da una più elevata età media di ingresso nel mondo del lavoro e, di conseguenza, da un'anzianità minore degli scaglioni precedenti. Inoltre, le riforme già attuate, pur non avendo eliminato del tutto le pensioni di anzianità, comportano un ulteriore graduale restringimento dei loro criteri di applicabilità.¹⁸⁰ Malgrado ciò, il tasso di occupazione dei lavoratori oltre i 55 anni non mostrerà probabilmente una crescita rapida e significativa in assenza di interventi appropriati.¹⁸¹ Oltre che ai meccanismi impliciti nelle regole del sistema pensionistico, il basso tasso di occupazione fra la popolazione più anziana ha altre motivazioni di carattere strutturale:¹⁸² *a)* molte donne nella fascia di età tra 55 e 64 anni hanno una storia contributiva così breve che la loro partecipazione al mercato del lavoro potrebbe non garantire loro alcun diritto a pensione; *b)* molti lavoratori anziani di sesso maschile hanno lasciato la scuola precocemente e non hanno le conoscenze tecniche attualmente richieste dal mercato; *c)* per contro, avendo iniziato a lavorare molto presto, molti lavoratori hanno accumulato una lunga storia contributiva ben prima di aver raggiunto l'età minima prevista per il pensionamento. Circa un quarto del totale delle pensioni sono pagate a persone che hanno un'età inferiore a quella ufficiale di pensionamento.

Alla fine del 2001 il Governo ha presentato al Parlamento un disegno di legge di riforma delle pensioni volto a promuovere un sistema più equilibrato tra pubblico e privato e a incoraggiare la permanenza in servizio dei lavoratori più anziani. Le principali misure previste dal disegno di legge sono le seguenti: *a)* il trasferimento dei futuri flussi di fondi per TFR dalle imprese ai fondi pensione con l'obbligo di questi ultimi di reinvestire parte di tali risorse nelle azioni delle imprese; *b)* un taglio fino al 5 per cento delle aliquote contributive corrisposte per i nuovi assunti con contratti a tempo indeterminato, senza modificare i loro diritti ad una futura pensione nel sistema pubblico; *c)* una riduzione del carico fiscale sui redditi dei fondi pensione privati; *d)* l'esenzione dalla contribuzione per i lavoratori che hanno maturato la pensione di anzianità e che decidano di rinviare il pensionamento; *e)* l'estensione della possibilità, per i pensionati, di percepire anche redditi da lavoro; *f)* un aumento delle aliquote contributive per alcune categorie di lavoratori autonomi (i *collaboratori coordinati e continuativi*, "co.co.co.") una parte dei quali, con le aliquote attuali, non riuscirebbe a percepire una pensione sufficiente per un adeguato tenore di vita. A parte le misure volte a consentire il cumulo di reddito da lavoro e pensione, già incluso nella legge finanziaria per il 2003, gli altri provvedimenti sono ancora all'esame del Parlamento.

L'obiettivo di diversificare il reddito da pensione è valido e merita attenzione e sostegno. Tuttavia, l'annunciata riduzione delle aliquote contributive per i lavoratori dipendenti potrebbe essere considerata un'interferenza con il passaggio ad un sistema "pay as you go", coerente sul piano attuariale, introdotto dalle riforme degli anni novanta.¹⁸³ Le autorità stimano che, nel medio termine, ciò potrebbe portare a costi maggiori dell'ordine dello 0,5-0,8 punti percentuali del PIL. Questi ultimi dovranno essere finanziati mediante nuovi trasferimenti dal bilancio statale. Anche le altre misure proposte a favore dello sviluppo dei fondi privati richiedono finanziamenti statali non trascurabili. Più elevate aliquote contributive per una parte dei lavoratori autonomi possono compensare parzialmente questi costi, ma solo nel breve termine. Va considerato che il trattamento di fine rapporto svolge un ruolo di assorbimento degli *shock* per i lavoratori licenziati. In caso di un suo trasferimento ai fondi pensione, dovranno essere istituite efficaci forme pubbliche di assicurazione in favore dei disoccupati, il che comporterà una ulteriore pressione sulle finanze pubbliche (vedi la sezione sulla assicurazione del rischio di disoccupazione).¹⁸⁴ Sembrerebbe perciò che gran parte degli elevati costi di transizione verso l'istituzione di fondi pensione privati saranno finanziati principalmente con il ricorso a risorse pubbliche, con nuovi oneri per il bilancio. Lavoratori e imprese dovrebbero sopportare un parte più significativa dei costi di transizione nella costruzione di un sistema pensionistico privato. In particolare, considerato che i lavoratori più giovani dovranno sopportare il doppio fardello di finanziare le pensioni altrui già in corso e quelle che percepiranno essi stessi in futuro, è importante – dal punto di vista della finanza

pubblica e distributivo – che i lavoratori più anziani restino in servizio per un periodo più lungo di quanto accade adesso.

Uno dei motivi per cui le autorità perseguono un rafforzamento dei fondi pensione privati è l'attesa caduta del livello delle pensioni pubbliche per i lavoratori che lasceranno il servizio con il nuovo regime contributivo. Tuttavia, grazie ai meccanismi di aggiustamento impliciti nel nuovo metodo di calcolo, questa caduta sarà meno significativa se il lavoratore deciderà di andare in pensione più tardi.¹⁸⁵ Ne consegue che la maggiore preoccupazione delle autorità dovrebbe essere come introdurre al più presto possibile i medesimi incentivi anche nel sistema attualmente vigente, che prevede età pensionabili e aliquote di pensione troppo generose ancora fino al 2015.

L'aumento del tasso di occupazione tra i lavoratori più anziani dovrebbe essere perseguito come un modo per conseguire una crescita più sostenibile senza ridurre sensibilmente la ricchezza nel loro arco di vita. Per contro, poiché gli assegni corrispondenti all'età pensionabile minima sono già alquanto generosi, i nuovi incentivi fiscali proposti dal Governo per rinviare il pensionamento dovranno essere anch'essi generosi per riuscire ad influenzare in modo significativo le decisioni dei soggetti anziani in tema di uscita dal mercato del lavoro.¹⁸⁶ Ne consegue che i risparmi complessivi prodotti da questi provvedimenti potrebbero rivelarsi marginali (anche se l'impatto sul livello di output potrebbe essere rilevante). Gli incentivi fiscali saranno inoltre ulteriormente indeboliti dall'attuazione delle misure recentemente approvate, che consentono il cumulo dei redditi da lavoro e da pensione e che potrebbero rivelarsi un disincentivo a rinviare la decisione di pensionamento oltre le nuove soglie (58 anni di età e 37 anni di contributi).¹⁸⁷

La priorità della riforma previdenziale dovrebbe essere quella di ridurre i costi attuali del sistema, specialmente se si deve trovare spazio in bilancio per più elevati avanzi primari strutturali, per ulteriori sgravi fiscali e per le riforme da attuare in altri settori di spesa come l'istruzione, le indennità di disoccupazione e l'assistenza sociale. La via maestra per conseguire tale obiettivo dovrebbe essere l'eliminazione degli incentivi al pensionamento anticipato, innalzando il tasso di occupazione dei lavoratori nelle fasce di età superiori. A tale riguardo, la soppressione delle pensioni d'anzianità (o il fatto di applicare a tali pensioni correzioni attuariali), che estenderebbe immediatamente a tutti i lavoratori il regime misto che combina sistema retributivo e contributivo e che aumenta l'età minima di pensionamento per tutti i lavoratori, potrebbe rappresentare la maggiore priorità da adottare. In un regime misto risparmi ulteriori e disincentivi al pensionamento anticipato deriverebbero da una revisione automatica annuale (invece che da un aggiustamento discrezionale ogni dieci anni, come è attualmente) del coefficiente per il calcolo delle annualità di pensione su base contributiva (per assicurare la coerenza con gli andamenti demografici), come avviene ad esempio in Svezia. Infine, il Governo potrebbe introdurre la possibilità di pensionamento dopo i 65 anni con una pensione adeguata verso l'alto in modo neutro sul piano attuariale.

Per rafforzare l'efficacia di queste riforme le autorità dovrebbero rimuovere dal mercato del lavoro le barriere che impediscono una maggiore "occupabilità" dei lavoratori anziani. In particolare, collegare più strettamente i salari alla produttività potrebbe accrescere la domanda di lavoratori anziani da parte delle imprese.¹⁸⁸ Il Governo dovrebbe anche prevedere incentivi fiscali o sussidi per le aziende che forniscono servizi di riqualificazione ai lavoratori anziani e soprattutto a quelli prossimi alla fine della piena maturità professionale, per assicurare il rinnovo delle loro competenze tecniche. Il rapporto costi-benefici di queste misure andrebbe valutato attentamente e con regolarità. Le autorità dovrebbero inoltre organizzare programmi di reinserimento specifici per i soggetti al di sopra di una certa età che abbiano perso il lavoro. Bisognerebbe infine innalzare il numero di anni di contributi versati per le persone prive di una storia lavorativa o con una storia lavorativa irregolare che si presentino sul mercato del lavoro per la prima volta solo ad una certa età, consentendo loro di unirsi al nuovo regime contributivo. Questa misura incoraggerebbe una maggiore partecipazione alla forza lavoro da parte delle donne di età in età avanzata e, più in generale, ridurrebbe l'espansione dell'economia sommersa. In conclusione, ulteriori iniziative di riforma ben focalizzate e l'eliminazione delle barriere alla "occupabilità" dei lavoratori anziani dovrebbero produrre il triplice beneficio di ridurre la spesa pubblica, incrementare le entrate fiscali e aumentare l'occupazione e il livello della produzione (accrescendo indirettamente, anche per questa via, le entrate fiscali).

Assicurare redditi da pensione sostenibili

Stime risalenti al 1989 suggeriscono che la caduta del tasso di natalità e l'aumento dell'aspettativa di vita porteranno nel 2040 ad oltre un raddoppio del tasso di dipendenza per gli anziani. Le importanti riforme della disciplina pensionistica del 1992 e del 1995 e i successivi minori interventi del 1997 contribuiranno probabilmente a neutralizzare gli effetti dello *shock* demografico sulla spesa per pensioni pubbliche.¹⁸⁹ In tal modo, a differenza di quanto si prevede per la maggior parte dei paesi OCSE, la spesa pensionistica pubblica in rapporto al PIL dovrebbe rimanere relativamente stabile nei prossimi decenni. Ciò è particolarmente importante, poiché l'Italia è uno dei paesi con il più rapido tasso di invecchiamento (Tavola 32).

Il sistema offre attualmente ai pensionati un livello di reddito elevato a paragone di quello della popolazione lavorativa. Per coloro che andranno in pensione con il sistema retributivo (all'incirca fino al 2013) le pensioni statali saranno pari, nel primo anno di pensionamento, a circa il 77 per cento dello stipendio per i soggetti che hanno percepito per 40 anni una retribuzione mediana e che abbiano smesso di lavorare ad una età qualsiasi.¹⁹⁰ Le aliquote pensionistiche dovrebbero diminuire gradualmente in seguito, man mano che il sistema pro rata e contributivo rimpiazzeranno quello retributivo. In presenza di proventi da investimenti

Tavola 32. Indicatori di performance: reddito per pensioni sostenibili

	Aumenti previsti per la spesa in pensioni di vecchiaia	Quota di anziani a basso reddito ¹	Reddito disponibile relativo degli anziani ¹	Fondi pensione privati 1999	Età di pensionamento, 1994-1999		Tasso di partecipazione, 2001, valori percentuali		
					Maschi	Femmine	Oltre 65 anni	Età 55-64 anni	
								Maschi	Femmine
	Variazioni in percentuale del PIL 2000-2050	Percentuale di anziani con un reddito disponibile inferiore del 50 per cento al valore mediano	Percentuale del reddito disponibile di tutti i privati	Percentuale del PIL					
Australia	1.6	16.1	67.6	63.8	59.7	61.3	6.0	60.0	36.9
Austria	2.2	14.9	86.6	3.6			2.8 ¹	42.1 ¹	17.5 ¹
Belgio	3.3	13.8	77.9	6.1			1.3	36.6	15.7
Canada	5.8	2.5	97.4	45.7	62.6	61.1	6.0	61.3	41.7
Repubblica Ceca	6.8			3.8			4.0	55.0	24.5
Danimarca	2.7	9.2	73.0	24.4	62.4	61.5	4.6	65.5	51.8
Finlandia	4.8	7.5	79.0	10.7	59.8	60.0	3.7	51.2	49.5
Francia	3.9	10.7	89.7	6.3	59.3	59.8	1.2	43.8	34.1
Germania	5.0	10.4	85.6	3.2	60.5	60.8	3.0	50.6	32.4
Grecia		29.2	76.8	4.6	61.7	62.2	5.0	57.0	23.6
Ungheria	1.2	6.0	85.2	2.2			3.1	36.3	15.4
Islanda				86.0			19.9	92.8	81.7
Irlanda		16.7	74.6	57.8			7.9	66.1	29.5
Italia	-0.3⁵	15.3	84.1	3.0	59.3	58.4	3.4	42.3	16.9
Giappone	0.6			18.7	69.1	66.0	21.8	83.4	49.2
Corea	8.0			3.2	67.1	67.5	29.6	71.3	47.9
Lussemburgo		6.7 ²		..			0.0	38.1	14.3
Messico		32.9	85.3	2.4			30.5	80.5	27.6
Paesi Bassi	4.8	1.9	86.3	119.3	61.6	60.1	3.1	52.0	26.9
Nuova Zelanda	5.7			..			8.6	74.6	51.7
Norvegia	8.0	19.1	74.1	7.4	64.2	64.7	13.2	73.6	63.2
Polonia	-2.5	8.4 ²		..			7.5	41.5	24.1
Portogallo				11.4	65.3	66.5	19.0	63.7	41.9
Slovacchia							1.1	43.0	11.2
Spagna	8.0	11.3 ²		2.3	61.1	61.1	1.6	61.4	23.6
Svezia	1.6	3.0	89.2	..	63.3	61.8	9.4	73.5	67.4
Svizzera		8.4 ²		97.3 ³			11.4	82.4	56.1

Tavola 32. **Indicatori di performance: reddito per pensioni sostenibili** (*segue*)

	Aumenti previsti per la spesa in pensioni di vecchiaia	Quota di anziani a basso reddito ¹	Reddito disponibile relativo degli anziani ¹	Fondi pensione privati 1999	Età di pensionamento, 1994-1999		Tasso di partecipazione, 2001, valori percentuali		
					Età 55-64 anni		Oltre 65 anni	Maschi	Femmine
					Maschi	Femmine			
Turchia		23.1	92.7	..			18.1	50.8	18.4
Regno Unito	-0.7	11.6	77.8	84.1	62.0	61.2	4.8	64.4	44.6
Stati Uniti	1.8	20.3	91.7	74.4	65.1	64.2	13.1	68.1	53.0

1. Förster e Pellizzari (2000).

2. Smeeding (2002).

3. 1998.

4. Dang e al. (2001)

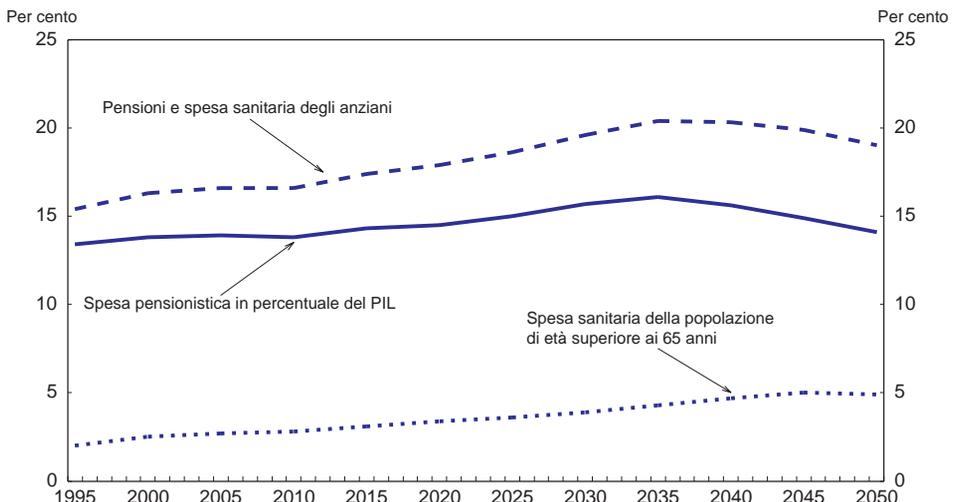
5. Stime più recenti in EPC (2001) indicano per l'Italia un +0,3.

Fonte: Förster and Pellizzari (2000); Jesuit e Smeeding (2002), *Luxembourg Income Study*; Statistiche OCSE sulle forze di lavoro, Scherer (2002).

che rappresentano oltre il 20 per cento del totale del reddito di questi ultimi, il reddito medio disponibile di tale gruppo è pari all'84 per cento di quello delle famiglie al di sotto dei 65 anni (Tavola 32) e sale al 94 per cento se si tiene conto della spesa implicita per l'affitto dell'abitazione per chi ne possiede una in proprietà (Winqvist, 2002). Per le fasce sociali più povere il reddito disponibile è significativamente più alto per i più anziani rispetto a coloro che si trovano in età lavorativa.

Le riforme degli anni novanta avevano lo scopo di stabilizzare la spesa previdenziale in rapporto al PIL e di assicurare la stabilità finanziaria del sistema pensionistico statale (Figura 41). Con la riforma del 1992 il periodo utilizzato come base per calcolare l'importo della pensione è stato allungato e per le pensioni in pagamento è stato introdotto uno spostamento dalla indicizzazione ai salari a quella dei prezzi. Inoltre l'età minima consentita per le pensioni di anzianità (vale a dire quelle basate sul numero di anni di servizio) è stata alzata a 55 anni, mentre misure successive hanno previsto il suo aumento a 57 anni per i lavoratori dipendenti e a 58 per quelli autonomi. La riforma del 1995 era volta ad evitare che la maggiore aspettativa di vita e la variabilità della crescita economica si tramutassero in aliquote contributive più elevate. Secondo il cosiddetto sistema contributivo teorico introdotto dalla riforma, la pensione annua è pari ai contributi versati

Figura 41. **Spesa pensionistica e sanitaria per gli anziani**
In percentuale del PIL



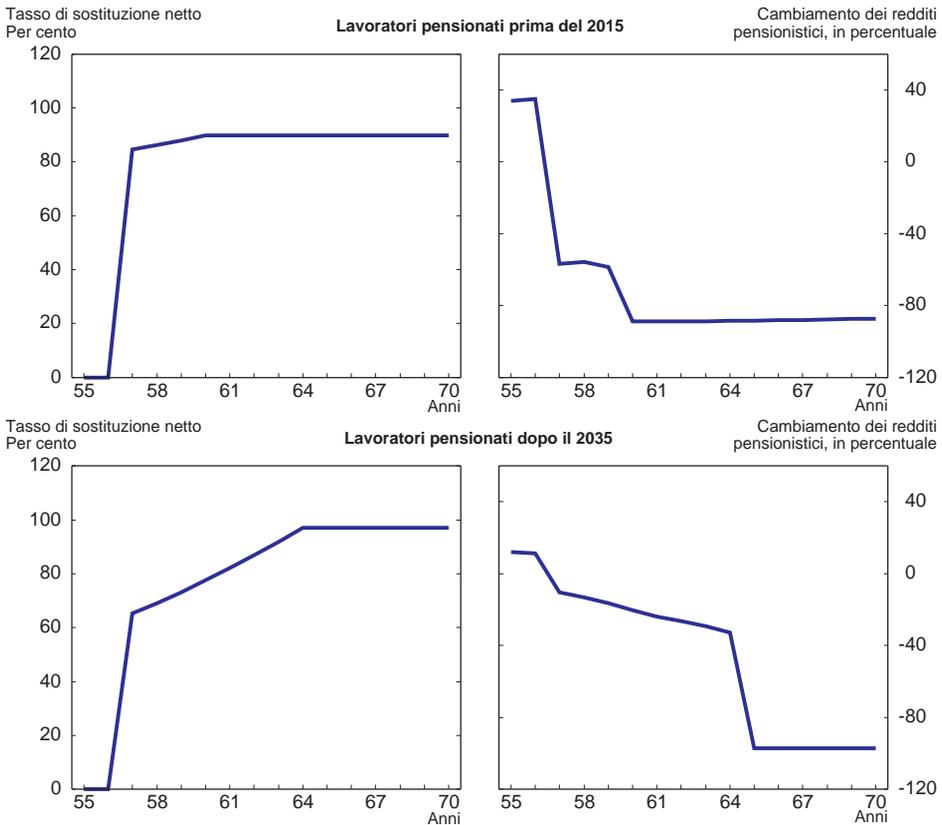
Fonte: Ragioneria generale dello Stato su ipotesi di scenario EPC (2001).

durante la vita lavorativa rivalutati in base alla crescita del PIL e trasformati in una rendita utilizzando coefficienti di trasformazione basati sull'aspettativa di vita e sui tassi di interesse.¹⁹¹ L'età minima è di 57 anni ma il livello della pensione sale se si continua a lavorare fino a 65 anni, età dopo la quale non sono previsti altri incrementi. Sulla base degli attuali coefficienti di trasformazione il sistema arriverà, nell'ultimo anno, ad un'aliquota di pensione rispettivamente del 54,9 del 65,3 per cento per persone che abbiano lavorato ininterrottamente per 35 anni fino ai 60 e ai 65 anni di età. Questi livelli cambieranno ogni dieci anni, seguendo le modifiche intervenute nelle aspettative di vita. In definitiva, con la disciplina attuale, solo nel 2035 si vedrà il primo lavoratore andare in pensione interamente sulla base del nuovo sistema.

Dalle riforme degli anni novanta ci si attende ufficialmente un ridimensionamento delle pensioni medie, in relazione alle retribuzioni medie, di circa il 30 per cento da qui al 2050. Si tratta di una delle riduzioni più drastiche tra quelle previste dai paesi OCSE per lo stesso periodo. Tuttavia, poiché il livello di partenza è molto elevato, non dovrebbe risultarne compromessa l'adeguatezza dei livelli medi dei redditi da pensione, specialmente se gli interessati scelgono di compensare le diminuzioni delle aliquote lavorando più a lungo e pensionandosi più tardi oppure sottoscrivendo piani pensionistici privati. Infatti, anche dopo le riforme i livelli di pensione medi saranno prossimi o addirittura superiori all'attuale media internazionale. Inoltre, per i lavoratori più poveri l'adeguatezza del reddito sarà assicurata da una pensione minima che nel 2000 è stata fissata al 25 per cento sopra il livello stimato necessario a soddisfare i bisogni fondamentali (Sharpe, 2001) e che è stata ulteriormente alzata nel 2002.

Le riforme degli anni novanta hanno significativamente ridotto i disincentivi a lavorare dopo i 57 anni di età. Tuttavia il sistema previdenziale contiene ancora elementi che incoraggiano il pensionamento alla minima età possibile specialmente durante il periodo di transizione (Figura 42). Fino al 2013 circa i lavoratori che raggiungono l'età di 57 anni si trovano di fronte a una riduzione equivalente al 60 per cento del reddito guadagnato in un altro anno di lavoro. Oltre quella data, gli ulteriori anni di servizio produrranno benefici determinati dai parametri della riforma del 1995. Anche così, secondo ipotesi plausibili le persone di 57 anni potrebbero dover sopportare un'aliquota implicita del 10 per cento che sale al 30 per cento a 64 anni.¹⁹² Dopo i 65 anni l'aliquota implicita continuerà ad essere del 100 per cento. Dato il lungo periodo di transizione previsto prima della piena efficacia della riforma, il tasso di occupazione dei lavoratori nella fascia di età tra 55 e 65 anni rimarrà probabilmente, nel prossimo decennio, tra i più bassi dell'OCSE. Inoltre, in questo periodo resterà in vigore il sistema delle pensioni di anzianità, che consente ai lavoratori con un determinato numero di anni di contributi di andare in pensione a 55 anni (57 per i dipendenti e 58 per gli autonomi a partire dal 2008) senza penalizzazioni.

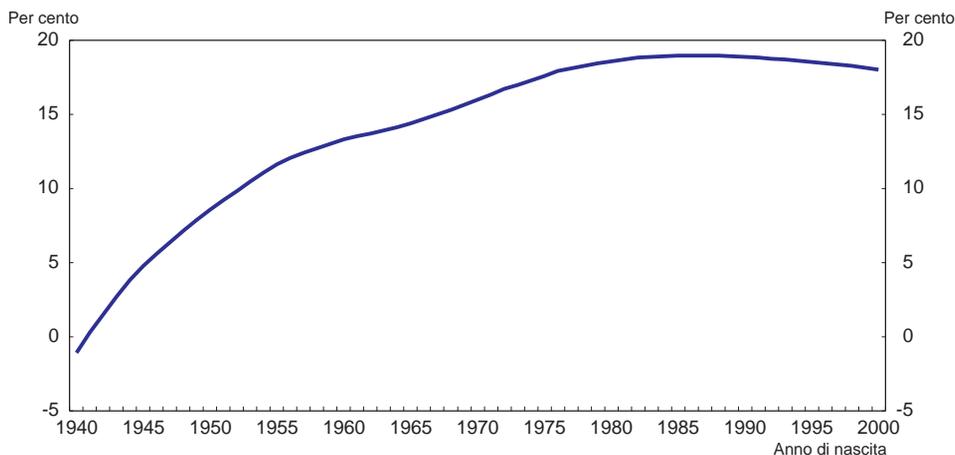
Figura 42. Incentivi al pensionamento anticipato



Fonte: OCSE.

Si può probabilmente affermare che se da un lato le riforme hanno bloccato la progressione della spesa senza compromettere l'adeguatezza dei redditi in età avanzata, dall'altro esse non hanno eliminato del tutto i disincentivi a lavorare provenienti dagli elevati contributi previdenziali. Ipotizzando un differenziale di 2,5 punti percentuali tra i tassi di interesse reali futuri e il tasso di crescita dell'economia, il *gap* tra i contributi versati durante la vita lavorativa e i benefici pensionistici si allargherà costantemente da zero, per le persone che stanno per andare in pensione, a circa il 19 per cento del reddito per coloro che andranno in pensione nel 2040. (Figura 43) (Fenge e Werding, 2003).¹⁹³

Figura 43. **Aliquote fiscali implicite nel sistema pensionistico italiano¹**
 L'ecedenza dei contributi sui benefici in percentuale dei redditi percepiti



1. I calcoli assumono un rendimento reale del 4 per cento e una crescita della produttività dell'1,5 per cento.
 Fonte: Fenge and Werding, CESifo Pension Model (2003).

Un modo per controbilanciare la caduta delle aliquote di pensione nel sistema pubblico e ridurre le distorsioni nell'offerta di lavoro sarebbe quello di trasformare il TFR in fondi pensione gestiti con principi attuariali e di ridurre le altre pensioni in proporzione. La legge impone ai lavoratori di versare un contributo di circa l'8 per cento del proprio reddito al datore di lavoro in cambio del pagamento di una somma unica alla fine del servizio.¹⁹⁴ Le imprese investono queste risorse nella loro attività, accantonando una apposita riserva in bilancio. I dipendenti ricevono una rendita nominale dell'1,5 per cento più un bonus pari ai tre quarti dell'inflazione. Normalmente, questo sistema offre al lavoratore una liquidazione pari a poco più di 1,3 anni del salario dopo una vita lavorativa con un unico datore di lavoro.¹⁹⁵ Un tale sistema di secondo livello consentirebbe di compensare la riduzione delle aliquote nel nuovo sistema pubblico.

I passati governi hanno tentato di muoversi in questa direzione, ma senza molto successo. La legislazione attuale consente che parte dei contributi versati al TFR sia indirizzata verso fondi pensione offrendo ai lavoratori l'opzione di effettuare versamenti extra. Agevolazioni fiscali aumentano il tasso di rendimento di questa forma di risparmio a un livello superiore al regime precedente.¹⁹⁶ Nonostante ciò, a settembre 2001 solo 1,3 milioni di lavoratori avevano aderito a questo sistema, le cui attività totali erano pari soltanto allo 0,23 per cento del PIL

(Vernière, 2002). La riluttanza a sfruttare questa opportunità di creare un sistema finanziato può essere dovuta al fatto che in tal modo i dipendenti perdono il diritto alla liquidazione e le imprese la disponibilità di fondi a tassi di interesse molto bassi.

Conclusioni

Le autorità sembrano aver avuto successo nello stabilizzare la spesa previdenziale in rapporto al PIL nel lungo termine, ma c'è ancora da fare in materia di pensioni. Ulteriori progressi sono necessari in quattro campi. In primo luogo, l'operare congiunto delle riforme del 1992 e del 1995 ha lasciato immutato per un lungo periodo di transizione il sistema delle pensioni di anzianità, con il quale è possibile ottenere la pensione dopo un certo numero di anni di contributi a condizione che si siano compiuti i 55-58 anni di età. Sarebbe stato necessario ridurre le pensioni per tener conto del fatto che esse vengono pagate per un periodo più lungo. In secondo luogo, la transizione al nuovo sistema che riduce i disincentivi a continuare a lavorare dopo i 57 anni è molto lenta e dovrebbe essere accelerata considerevolmente. In terzo luogo, anche quando il nuovo sistema andrà a regime esisteranno ancora disincentivi a lavorare dopo i 65 anni che devono essere eliminati. Anche prima di quel limite di età, la possibilità di andare in pensione dai 57 anni in poi potrebbe dimostrarsi più forte degli incentivi a differire il pensionamento impliciti nelle regole di correzione attuariale contenute nel nuovo sistema e dell'effetto ricchezza indotto dai tagli complessivi apportati alle pensioni. Un obiettivo importante dovrebbe essere la riforma dell'attuale TFR verso un sistema pensionistico di secondo livello integralmente finanziato; questo potrebbe alla fine portare alla sostituzione di parte del sistema pubblico e dunque ad una maggiore correttezza attuariale dei due sistemi combinati insieme, senza compromettere i livelli di reddito per le categorie meno favorite.

Il sistema sanitario

La spesa sanitaria totale in Italia ha assorbito nel 2001 poco più dell'8 per cento del PIL, un livello più o meno simile alla media OCSE; al suo interno, la parte pubblica si è collocata intorno al 6 per cento del PIL, alquanto al di sopra della media OCSE. Malgrado le buoni condizioni di salute generali della popolazione, misurate da indicatori come l'elevata aspettativa di vita e la bassa mortalità infantile, persiste un certo numero di problemi:¹⁹⁷ *a)* lunghe liste di attesa per un gran numero di servizi medici, spesso utilizzate come forma di razionamento della domanda; *b)* gravi ritardi nei pagamenti ai fornitori, sovente usati come mezzo di finanziamento a breve; *c)* un numero di medici per mille abitanti che è il più alto tra i paesi OCSE,¹⁹⁸ laddove invece quello dei paramedici è al di sotto della media; *d)* sebbene la razionalizzazione della distribuzione degli ospedali abbia condotto ad una opportuna diminuzione del numero di letti per mille abitanti, le

strutture destinate ai lungo-degenti restano poche per la domanda di questo tipo di servizio; e) vi è il rischio elevato che molti servizi medici per i degenti siano "inidonei" per molti gruppi diagnostici (DRG),¹⁹⁹ vale a dire che le patologie potrebbero essere curate con trattamenti meno costosi.

Nel periodo 2000-2001 la spesa sanitaria pubblica è aumentata in media del 9-10 per cento all'anno – ben al di sopra (tre volte) della crescita nominale del PIL – specialmente per effetto degli aumenti intervenuti nella spesa farmaceutica, delle prestazioni specialistiche e dell'acquisto di beni e servizi. La crescita della spesa farmaceutica è continuata nella prima metà del 2002, principalmente a causa della eliminazione, da parte del Governo, dei *tickets* a livello nazionale e delle aspettative, da parte del pubblico, di una loro successiva reintroduzione a livello regionale.

Un elemento di grande importanza che influenza negativamente il sistema sanitario è l'incertezza nella ripartizione delle responsabilità tra Governo centrale e amministrazioni regionali in materia di gestione e finanziamento. Quella sanitaria rappresenta una delle voci più pesanti nei bilanci regionali, ma le decisioni che impattano sulla gestione e il livello della spesa sono assunte a livello centrale. Per esempio, le retribuzioni di medici e paramedici sono fissate su base nazionale, con pochi spazi per varianti regionali, nonostante le differenze nel costo della vita tra le varie aree del paese. Ciò riflette il bisogno di raggiungere importanti obiettivi in termini di parità di accesso nel diritto alla salute, migliorando la qualità del servizio in modo uniforme in tutto il paese e contenendo allo stesso tempo i costi. Ciò nondimeno, poiché miglioramenti della produttività sono possibili solo in misura limitata, l'obiettivo di un'offerta migliore in termini qualitativi e quantitativi e quello del contenimento dei costi possono talvolta confliggere.

Nella seconda metà del 2001 Governo e regioni hanno raggiunto tre importanti accordi. Ad agosto 2001, il Governo ha specificato ex ante l'ammontare di risorse che lo Stato dovrebbe trasferire alle regioni per il finanziamento della spesa sanitaria nel periodo 2002-2004. Queste ultime dovranno ora sostenere esclusivamente con risorse proprie ogni spesa che ecceda tale ammontare. In questo caso esse dovranno adottare specifici provvedimenti (*tickets*, nuove imposte regionali, limiti di spesa verso i fornitori, cartolarizzazioni) per evitare di accumulare disavanzi come è accaduto in passato. Alla fine del 2001 una seconda intesa ha definito gli standard minimi per una dettagliata gamma di servizi che le regioni devono offrire al pubblico. La stessa intesa ha condizionato il finanziamento statale alla introduzione, da parte delle regioni, di misure in grado di accrescere efficienza e qualità: a) razionalizzando la rete degli ospedali (con la chiusura di quelli piccoli e sfruttando le economie di scala di quelli più grandi); b) riequilibrando il numero dei letti a favore della quota destinata alle lunghe degenze; c) rafforzando le strutture per le cure a domicilio; d) trasformando 43 unità DRG da strutture di degenza interna a strutture per le cure a domicilio.

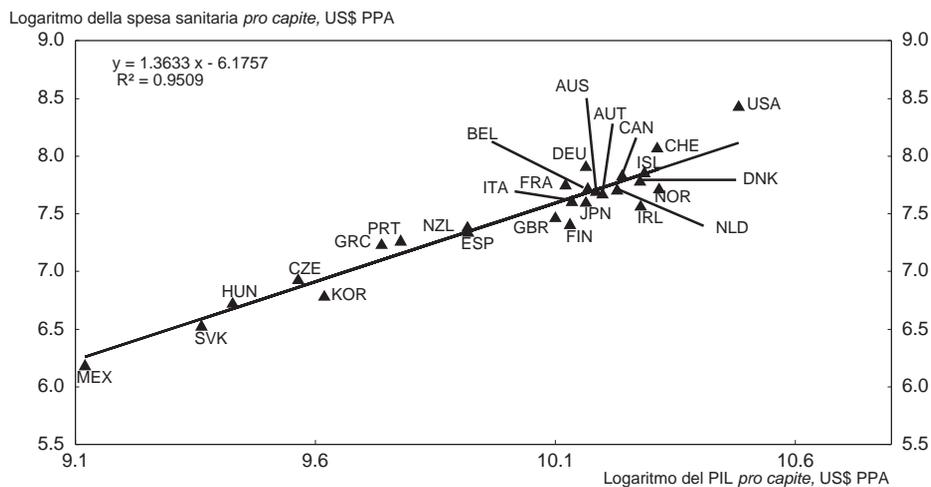
L'ultimo accordo raggiunto a febbraio 2002 prevede infine che le regioni introducano misure specifiche per ridurre le liste di attesa. La legge finanziaria per il 2003 ha previsto per le regioni il soddisfacimento di ulteriori obblighi specifici per poter ottenere i finanziamenti, come la sostituzione dei direttori generali delle aziende sanitarie locali in caso di disavanzo del bilancio. Altri provvedimenti volti a generare risparmi sono stati introdotti a livello centrale (con risparmi stimati dello 0,06 per cento annuo del PIL), tra i quali una nuova metodologia basata su un sistema di prezzi di riferimento per determinare il rimborso di taluni farmaci da parte del servizio sanitario nazionale e un accorciamento assai graduale della durata dei brevetti farmaceutici dagli attuali 38 anni ai 25 del 2029.

Gli accordi descritti rappresentano un passo importante verso il chiarimento delle responsabilità della gestione e del finanziamento del sistema sanitario. Tuttavia, nella misura in cui non escludono del tutto il "salvataggio" delle amministrazioni regionali in caso di disavanzi ricorrenti, essi possono rivelarsi non abbastanza efficaci nell'eliminazione della constatata propensione a fornire servizi sanitari che vanno al di là delle capacità di spesa senza impopolari aumenti delle tasse o dei *tickets*. La penalizzazione che attualmente subiscono le regioni in difetto è la riduzione dei trasferimenti statali al più basso livello vigente prima degli accordi del 2001. Va anche detto che l'effettiva applicazione di tali sanzioni deve essere ancora testata, dal momento che, in alcune regioni, essa metterebbe a rischio la stessa fornitura dei servizi medici, e ciò sarebbe in contrasto con l'obiettivo governativo di assicurare uno standard minimo in tutto il paese. Vi è anche il rischio che gli ospedali continuino ad accumulare debiti.

Oltre a ciò, bisogna tener presente che le spinte verso l'alto della spesa sanitaria resterà con ogni probabilità elevata per tre motivi principali: in primo luogo, la spesa pro capite ha la tendenza a crescere più rapidamente del reddito (Figura 44). Così, nel processo di recupero da parte delle regioni meridionali, la domanda di prestazioni potrebbe crescere in modo significativo. In secondo luogo, la passata esperienza dei paesi OCSE mostra che la stessa innovazione tecnologica comporta, invece che guadagni di efficienza, ulteriori aumenti della spesa pro capite. Infine, conseguenze significative deriveranno anche dal processo di progressivo invecchiamento della popolazione. Assumendo che la spesa pro capite specifica per età resti costante sui livelli del 2001, la spesa totale crescerà di 2 punti percentuali in rapporto al PIL nei prossimi 50 anni.²⁰⁰ Se non verranno adottate rapidamente misure più radicali, questa più elevata domanda (che sarà probabilmente ancora più alta di quanto assunto da questa ipotesi)²⁰¹ e la necessità di assicurare parità di accesso a standard minimi di prestazioni richiederanno finanziamenti adeguati, con conseguenti rischi per altri obiettivi di finanza pubblica come l'attuazione della riforma fiscale.

Un modo per realizzare possibili risparmi è quello di rafforzare la responsabilità delle regioni nella gestione e nel finanziamento del settore sanitario. Le

Figura 44. Spesa sanitaria pro capite e reddito pro capite, 2000



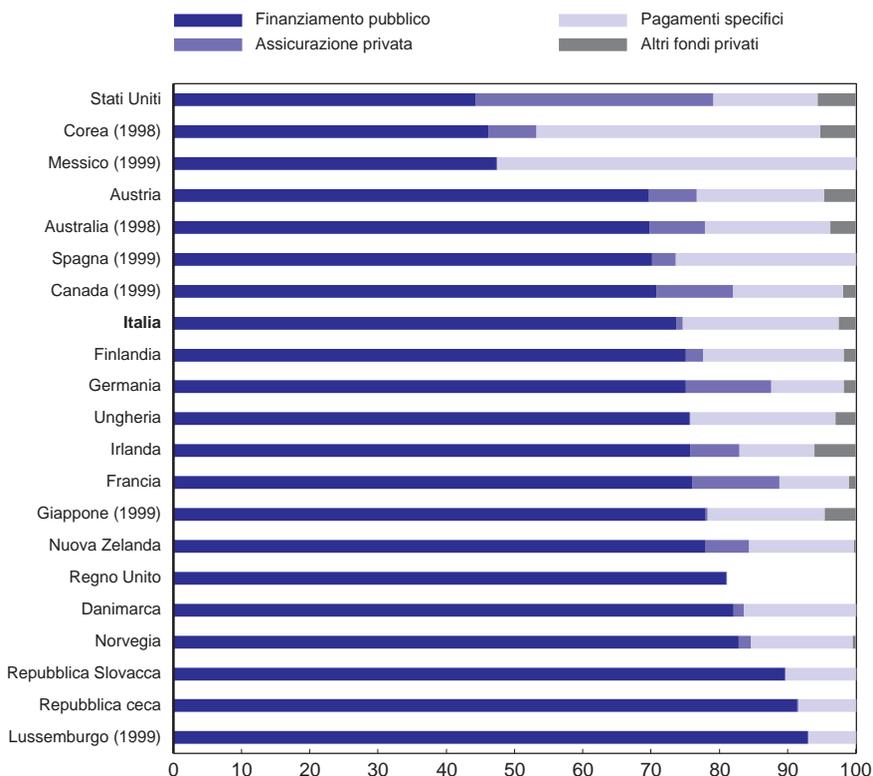
Nota: Dati sulla spesa sanitaria del 2000 non disponibili per Lussemburgo, Polonia, Svezia e Turchia.

Fonte: OCSE (2002), Statistiche sulla spesa sanitaria.

più recenti azioni correttive intraprese dal Governo, come pure gli accordi con le regioni, attribuiscono maggiori responsabilità alle amministrazioni regionali, sebbene in un contesto di rigide direttive di dettaglio fissate a livello centrale. In questa prospettiva, le capacità di monitoraggio del Governo stanno migliorando. Il Governo centrale dovrebbe rafforzare il decentramento e creare meccanismi più credibili di incentivi e sanzioni per evitare gli extra deficit del passato. Gran parte delle decisioni dovrebbero essere prese su base decentrata, come quelle relative al tipo di contratto e ai livelli retributivi dei medici²⁰² e del personale paramedico, o ai medicinali ammissibili al rimborso. Se, a consuntivo, una regione andasse oltre gli obiettivi di deficit, dovrebbe essere escluso ogni intervento per il suo salvataggio. Un altro importante ruolo del Governo dovrebbe essere quello di fornire alle amministrazioni regionali e agli ospedali informazioni adeguate sulle migliori pratiche e sviluppare un sistema di *benchmark*.

La spinta di una maggiore domanda di servizi sanitari potrebbe inoltre richiedere una più rilevante quota di finanziamento privato. Il settore privato sostiene già una parte relativamente importante della spesa totale sotto forma di esborsi diretti dell'utenza, mentre le assicurazioni non sono ancora molto sviluppate (Figura 45). Un sistema di finanziamento più equilibrato richiede un ruolo maggiore per le assicurazioni complementari private, il cui sviluppo è al momento

Figura 45. **Distribuzione della spesa sanitaria**
Quote della spesa sanitaria totale, 2000



Fonte: OCSE (2002), Statistiche sulla spesa sanitaria.

ostacolato dalla generosità delle prestazioni offerte dal servizio pubblico. In questa prospettiva, l'Italia potrebbe guardare all'esperienza di alcuni paesi OCSE (Germania, Paesi Bassi e Svizzera) che hanno tentato di introdurre una maggiore concorrenza tra i soggetti che operano nel campo delle assicurazioni sociali. In tale contesto, benefici più significativi potranno derivare anche da una maggiore concorrenza tra i fornitori dei servizi – già introdotta in alcune regioni – poiché un mercato assicurativo concorrenziale potrebbe esercitare su di essi una maggiore pressione per la riduzione dei prezzi e, conseguentemente, dei costi, senza mettere a rischio la qualità. L'esperienza accumulata fino ad oggi circa la capacità di assicurazioni e fornitori di farsi concorrenza nel contenimento dei costi dei servizi sanitari non ha dato, tuttavia, risultati incontrovertibili.²⁰³

Alcuni aspetti dello sviluppo sostenibile

E' sempre più diffusa la preoccupazione che uno sviluppo sostenibile di lungo periodo possa essere compromesso dall'incapacità dei vari paesi a perseguire un equilibrio tra i risultati ottenuti sul piano economico, ambientale e sociale. Questa sezione tratta tre argomenti legati al problema dello sviluppo sostenibile particolarmente importanti per l'Italia. Per ognuno di essi vengono presentati indicatori che misurano il progresso e l'evoluzione di problemi potenziali e una valutazione delle politiche governative che hanno un'influenza su di essi. La sezione prende in primo luogo in esame le politiche adottate per il controllo dei gas serra e tratta poi dell'inquinamento delle acque. Si considera pure se esistano procedure istituzionali in grado di integrare le varie politiche settoriali in maniera trasversale alle diverse componenti dello sviluppo sostenibile (Riquadro 7).

Cambiamenti climatici

Problemi principali

Attraverso il Protocollo di Kyoto l'Italia partecipa agli sforzi internazionali per limitare i cambiamenti climatici. Ai sensi dell'accordo europeo di "*burden sharing*" l'Italia si è impegnata a ridurre entro il 2008-2012 le proprie emissioni di gas serra ("*Greenhouse gases*", GHG) del 6,5 per cento rispetto al livello del 1990, un obiettivo un po' più basso di quello dell'Unione europea nel suo complesso. Tuttavia, poiché queste emissioni erano nel 2000 del 5 per cento superiori a quelle del 1990, nei prossimi anni si renderà necessario uno sforzo imponente. Di fronte a questa situazione, il problema più grande è come onorare l'accordo di "*burden sharing*" senza pesare eccessivamente sull'economia.

Performance

A partire dal 1990, l'intensità delle emissioni di gas serra, sebbene ancora bassa in termini di livelli, si è ridotta molto meno di quanto accaduto per l'Unione europea nel suo complesso (Tavola 33). Il relativamente ridotto sganciamento delle emissioni dalla dinamica dell'economia è dovuto principalmente agli sviluppi nel settore della produzione di energia elettrica, in cui le emissioni per kilowattora sono diminuite in maniera modesta e la produzione è salita con il PIL (Tavola 34). Variazioni dell'intensità delle emissioni in altri comparti aiutano a spiegare il trend per l'intera economia. Così, quelle dovute al riscaldamento domestico sono cresciute a causa dei consumi privati, mentre sono diminuite notevolmente nella maggior parte dei paesi dell'Unione europea. Le emissioni di anidride carbonica per autovettura sono anch'esse alquanto cresciute, a differenza di quanto avvenuto in molti paesi vicini. Il proseguimento di queste tendenze porterebbe l'Italia a superare di molto il target europeo di

Riquadro 8. **Integrazione delle politiche per i vari problemi dello sviluppo sostenibile***

Istituzioni in grado di integrare le politiche in materia economica, ambientale e sociale ancora non esistono o sono in corso di creazione. La *Commissione per lo sviluppo sostenibile*, istituita nel 1998 nell'ambito del Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica, dovrebbe svolgere un ruolo importante nel coordinamento delle politiche nelle diverse aree. La Commissione ha già approvato un piano di azione per lo sviluppo sostenibile che contiene obiettivi di vasta portata ma non misure specifiche. Il piano sarà riempito di contenuti operativi attraverso documenti di programmazione quadriennale. Tuttavia, esso non prevede obiettivi di tipo sociale, poiché si è ritenuto che questi siano già presi in considerazione dalle ordinarie deliberazioni del Parlamento.

Il Ministero dell'Ambiente esamina l'impatto ambientale dei progetti infrastrutturali e dispone del potere di bloccare quelli che possono creare danni eccessivi. Tale esame, tuttavia, arriva solo nell'ultima fase della procedura di approvazione e può perciò creare ritardi e incertezze. La ripartizione dei poteri decisionali in materia di infrastrutture tra Governo, Regioni e Comuni ha comportato la prevalenza delle preoccupazioni locali su ogni altra considerazione. Ad esempio, le difficoltà incontrate dalle società elettriche nell'ottenere le necessarie autorizzazioni ha avuto come conseguenza l'insufficienza di nuovi impianti. Questa situazione potrà cambiare perché una nuova legge ha rafforzato i poteri del Governo centrale in questo campo e la magistratura ha stabilito che i referendum locali non possono bloccare progetti di interesse nazionale. Come richiesto dalle direttive europee, una legge recentemente approvata richiede una valutazione ambientale strategica dei programmi di investimento più importanti.

L'impatto economico delle politiche ambientali è oggetto di un'analisi che accompagna ogni disegno di legge sottoposto al Consiglio dei Ministri. Questa è effettuata dal ministero proponente ma è rivista da un ministero diverso, di solito quello dell'Economia e delle Finanze. Il valore di questa analisi può essere indebolito dall'assenza di un quadro di riferimento comune e di un insieme stabile di assunti economici di base. Un più intenso ricorso all'analisi costi-benefici faciliterebbe le decisioni in questo campo.

* Le sezioni di questo rapporto che si occupano di cambiamenti climatici, inquinamento delle acque e politiche previdenziali sostenibili costituiscono un input per il documento di *follow up* dell'OCSE sullo Sviluppo Sostenibile promosso dalla decisione del Consiglio Ministeriale del maggio 2001.

“burden sharing”. Di fatto, le proiezioni del Governo del dicembre 2002 suggeriscono che nel 2010, in assenza di interventi, le emissioni saranno del 20 per cento al di sopra del target.

Tavola 33. Emissioni di gas serra e indicatori settoriali

	Emissioni totali di gas serra	Emissioni di CO ₂ per Kwh di elettricità	Emissioni industriali di CO ₂ per unità di prodotto	Emissioni residenziali di CO ₂ per unità di consumi privati	Emissioni per trasporti stradali di CO ₂ per veicolo	Uso di elettricità per unità di PIL	Produzione industriale per unità di PIL		
							1990-2000	1990-2000 ¹	
							Variazioni percentuali media annue						1990-2000	1990-2000^{1}
Livello di CO ₂ in milioni di tonnellate equivalenti 2000	1990-2000	1990-2000	1990-2000 ¹	1990-2000 ²	1990-1999	1990-2000	1990-2000	1990-2000 ¹	
Australia	502	1.7	0.1	-0.8	-1.6	-0.6	-0.5	-0.5	-1.6
Austria	80	0.3	-2.8	-2.8	-3.4	-1.0	-0.4	-0.4	1.5
Belgio	152	0.7	-0.8	-0.7	-1.6	-0.1	-0.5	-0.5	0.0
Canada	726	1.8	0.7	-2.4	-2.7	1.2	-0.5	-0.5	0.9
Repubblica Ceca	147	-2.7	1.1	-10.1	-11.5	2.6	1.4	1.4	1.3
Danimarca	69	-0.1	-3.7	-3.4	-5.3	0.3	1.0	1.0	1.1
Finlandia	74	-0.4	-0.5	-7.2	-7.8	-0.6	0.3	0.3	3.2
Francia	550	-0.2	-3.2	-1.8	-2.3	-0.1	0.7	0.7	-0.2
Germania	991	-2.1	-2.1	-2.6	-5.1	-0.4	-1.5	-1.5	-0.4
Grecia	130	2.2	-1.9	-0.9	8.2	-1.5	2.0	2.0	-1.2
Ungheria	84	-1.8	-2.6	-13.4	8.8	0.0	1.3	1.3	7.3
Islanda	3	0.7	..	..	-7.5	-1.9	2.9	2.9	..
Irlanda	67	2.2	-1.1	-11.4	-5.4	2.5	-1.8	-1.8	5.5
Italia	547	0.5	-1.2	-2.0	-0.7	0.3	0.8	0.8	-0.3
Giappone	1 386	1.1	-0.9	0.5	-2.2	0.1	1.0	1.0	-1.6
Lussemburgo	6	-7.8	-20.3	-12.5	-2.4	1.2	-8.5	-8.5	-2.8
Paesi Bassi	218	0.4	-0.3	-1.6	-3.9	0.2	-0.7	-0.7	-0.8
Nuova Zelanda	77	0.5	3.7	1.8	-4.3	-1.2	-0.8	-0.8	-0.8
Norvegia	55	0.6	0.4	0.2	-9.4	0.3	-2.0	-2.0	-2.1
Polonia	386	-3.7	-3.7	-6.4	11.7	-0.7	-2.9	-2.9	3.8
Portogallo	85	2.7	-0.7	1.3	1.1	-2.2	1.5	1.5	-1.4
Slovacchia	49	-4.0	-0.3	-9.1	-2.1	0.3	1.3	1.3	-1.3
Spagna	386	3.0	0.0	-0.2	1.8	0.2	1.2	1.2	-0.4

Tavola 33. **Emissioni di gas serra e indicatori settoriali** (segue)

Emissioni totali di gas serra		Emissioni di CO ₂ per Kwh di elettricità	Emissioni industriali di CO ₂ per unità di prodotto	Emissioni residenziali di CO ₂ per unità di consumi privati	Emissioni per trasporti stradali di CO ₂ per veicolo	Uso di elettricità per unità di PIL	Produzione industriale per unità di PIL		
Livello di CO ₂ in milioni di tonnellate equivalenti 2000	Variazioni percentuali media annue								
	1990-2000	1990-2000	1990-2000 ¹	1990-2000 ²	1990-1999	1990-2000	1990-2000	1990-2000 ¹	
Svezia	69	-0.2	0.2	-4.1	-3.7	0.2	-1.7	-1.7	1.9
Svizzera	53	-0.1	-4.8	0.2	-3.1	-1.0	1.0	1.0	1.5
Regno Unito	649	-1.3	-3.6	-2.1	-1.2	-0.6	-0.7	-0.7	-1.6
Stati Uniti	7 001	1.3	0.2	-4.7	-1.9	0.9	-0.9	-0.9	1.1
Totale OCSE	14 543	0.6	-0.7	-2.8	-1.8	0.2	-0.3	-0.3	0.2
OCSE senza gli Stati Uniti	7 542	-0.1	-1.6	-1.9	-1.8	-0.3	0.3	0.3	-0.4
Paesi UE	4 073	-0.3	-2.1	-2.0	-2.4	-0.2	-0.3	-0.3	-0.3

1. Per la Repubblica Ceca 1995-2000; per la Germania 1991-2000; per l'Ungheria e la Slovacchia 1992-2000; nessun dato per l'Islanda.

2. Per la Repubblica Ceca 1991-1998; per la Slovacchia 1993-2000.

Fonte: dati nazionali sui gas serra forniti all'UNFCCC, fonti nazionali e UNFCCC; dati sull'anidride carbonica, IEA; produzione industriale e consumi privati, OCSE.

Tavola 34. **Indicatori di base: modifiche climatiche**Indicatori dell'intensità di emissione dei gas serra (GHG), grammi di CO₂ equivalenti per \$PPP del PIL, ai prezzi del 1995

	Emissioni totali GHG	Emissioni di CO ₂ , elettricità	Emissioni di CO ₂ , trasporti	Altre emissioni GHG	Emissioni totali GHG	Emissioni di CO ₂ , elettricità	Emissioni di CO ₂ , trasporti	Altre emissioni GHG
	Livello, anno 2000				Variazioni percentuali medie annue periodo 1990-2000			
Australia	1 061	360	159	542	-1,82	-0,46	-1,52	-2,70
Austria	403	66	96	241	-2,05	-3,20	-0,02	-2,42
Belgio	600	105	97	398	-1,47	-1,27	-0,19	-1,81
Canada	888	156	183	549	-0,94	0,24	-0,85	-1,28
Repubblica Ceca	1 082	468	100	514	-2,77	2,54	6,33	-6,58
Danimarca	501	171	88	242	-2,38	-2,73	-0,84	-2,64
Finlandia	597	178	99	321	-2,56	-0,17	-1,83	-3,84
Francia	402	30	102	271	-2,00	-2,60	-0,02	-2,57
Germania	519	168	91	260	-3,92	-3,57	-1,05	-4,95
Grecia	819	275	122	422	-0,16	0,07	-0,02	-0,34
Ungheria	747	192	79	476	-2,60	-1,30	-0,24	-3,40
Islanda	398	0	84	314	-1,82	..	-2,47	..
Irlanda	643	152	98	392	-4,63	-2,97	0,23	-6,03
Italia	432	108	89	235	-1,06	-0,43	0,01	-1,70
Giappone	441	132	81	229	-0,34	0,13	0,89	-0,99
Lussemburgo	314	6	249	59	-12,47	-27,09	0,62	-23,13
Paesi Bassi	553	138	80	335	-2,49	-0,95	-1,09	-3,34
Nuova Zelanda	1 078	82	179	817	-2,21	2,87	0,80	-3,12
Norvegia	454	3	97	354	-2,91	-1,57	-2,86	-2,93
Polonia	1 109	458	74	576	-7,12	-6,48	-1,39	-8,08
Portogallo	516	129	111	276	-0,06	0,85	3,47	-1,51
Slovacchia	846	249	70	526	-5,21	0,98	1,98	-7,60
Spagna	536	130	127	278	0,35	1,21	0,97	-0,28
Svezia	340	35	110	195	-1,91	-1,52	-0,77	-2,56
Svizzera	267	2	78	187	-0,94	-3,82	-0,40	-1,11
Regno Unito	512	137	106	268	-3,58	-4,30	-1,41	-3,94
Stati Uniti	779	273	192	315	-1,86	-0,73	-1,30	-3,04
Totale OCSE	639	201	137	307	-1,88	-0,79	-0,58	-2,90
UE	491	120	100	272	-2,43	-2,36	-0,40	-3,10

Fonte: Emissioni di gas serra: comunicazioni nazionali alla UNFCCC e pubblicazioni nazionali. Emissioni di anidride carbonica per elettricità e trasporti: IEA (2001). PIL: OCSE, Statistiche SNA.

Politiche

Di fronte a un probabile fallimento, a politiche immutate, nel raggiungimento dell'obiettivo, le autorità hanno adottato provvedimenti, o ne stanno preparando di nuovi, volti a ridurre in modo diretto o indiretto le emissioni di gas serra. Tali provvedimenti implicano la liberalizzazione del mercato dell'energia, una nuova tassa sulle emissioni delle centrali elettriche, l'incoraggiamento delle fonti di energia rinnovabili e la riduzione dell'inquinamento da riscaldamento domestico e da mezzi di trasporto. I costi di abbattimento associati a queste diverse politiche sono assai variabili, da zero a molto alti. Ai sensi della legge n. 120 del 1° giugno 2002 che ha ratificato il protocollo di Kyoto, il CIPE ha approvato il 19 dicembre 2002 la "Revisione delle direttive di politica nazionale e delle misure per la riduzione delle emissioni dei gas serra" e il connesso Programma di Azione per l'abbattimento delle emissioni.

Il livello degli obiettivi attuali è stato fissato sulla base del cosiddetto "scenario di riferimento":

- Nuovi impianti a ciclo combinato e aumento delle importazioni di gas ed energia elettrica;
- Aumento del ricorso a fonti rinnovabili per un ammontare totale di 75 TWh entro il 2010;
- Riduzione dei consumi per uso domestico:
- Eliminazione progressiva delle discariche e aumento dell'energia prodotta dal riciclo dei rifiuti;
- Nuove infrastrutture, con effetti sul trasporto di merci e passeggeri da strada a ferrovia e a navigazione costiera;
- Promozione dell'uso di carburanti e veicoli a elevata efficienza;
- Ottimizzazione dei sistemi di trasporto privati.

Lo scenario di riferimento include anche le iniziative intraprese in Cina, nei paesi nord africani e balcanici che possono generare crediti di emissioni ai sensi del *Clean Development Mechanism* e del *Joint Implementation Mechanism* (12 Mt di CO₂ equivalente). Salvo che per le misure relative al settore dei trasporti, per le altre le autorità considerano che il costo netto sia inferiore a zero.

La liberalizzazione del mercato dell'energia consentirà probabilmente un contenimento delle emissioni di gas serra e porterà benefici economici. Con la vecchia disciplina ambientale, il monopolista italiano è stato incoraggiato mediante sussidi ad investire in impianti a carbone e a riaprire le miniere nazionali, nonostante le centrali a gas risultassero più convenienti sul piano commerciale. Allo stesso tempo, gli sforzi per sviluppare una rete di distribuzione del gas in grado di consentire agli utenti di trarre più facilmente vantaggio del suo minor costo, sono stati insufficienti. Con la liberalizzazione, le centrali d'energia sono

libere di scegliere il tipo di carburante seguendo criteri economici, anche se l'operatore privatizzato continuerà a ricevere sussidi fino al 2004 per i costi fissi dell'alimentazione a carbone. E' stata sostenuta economicamente anche la riapertura delle miniere di carbone in Sardegna per fornire una parte del carburante utilizzato da un nuovo impianto a basso inquinamento. Il gas costituirà probabilmente il carburante elettivo per le nuove centrali; esso dovrebbe produrre infatti circa la metà delle emissioni per kilowatt rispetto agli attuali impianti a gasolio e dovrebbe anche inquinare di meno. In un mercato europeo liberalizzato dovrebbero ridursi anche le emissioni derivanti da impianti domestici, poiché l'alto prezzo dell'energia elettrica prodotta nel paese potrà indurre i distributori a installare nuove linee per accrescere l'importazione di elettricità una volta ridottisi gli ostacoli normativi.²⁰⁴ Dal momento che gran parte delle importazioni di energia elettrica in Italia provengono da impianti nucleari e idroelettrici francesi e svizzeri, si tratta di una politica in grado di ridurre le emissioni complessive.

La programmata imposta ambientale sulle centrali elettriche comporterà probabilmente costi di abbattimento delle emissioni solo relativamente ridotti. Nel 1997 la AEEG ha introdotto un nuovo metodo di calcolo della tariffa per un periodo quadriennale, che ha portato a ridurre l'utilizzo del petrolio nella produzione di energia elettrica da impianti termici dal 55 al 34 per cento. In un mercato energetico liberalizzato l'imposta incoraggerà i produttori a spostarsi su carburanti a basso contenuto di carbonio e a migliorare l'efficienza dei loro impianti. L'aliquota unica dell'imposta ambientale, che si ipotizza su un livello di 5-10 euro per tonnellata di anidride carbonica (pari a 18-27 euro per tonnellata di carbonio), costituisce un netto miglioramento rispetto alla tassa precedente introdotta nel 1999, poiché quest'ultima presentava una molteplicità di aliquote a seconda dei carburanti e dell'uso che se ne faceva. Ciò nondimeno, l'efficacia della nuova imposta è inficiata dal fatto che essa si applica solo agli impianti più importanti.

A differenza dei tagli alle emissioni inquinanti che deriveranno dalla liberalizzazione del mercato dell'energia e dalla tassa ambientale, i costi di abbattimento associati con l'ulteriore espansione del ricorso a fonti di energia rinnovabili saranno probabilmente assai elevati. Una serie di incentivi introdotti all'inizio degli anni novanta hanno fatto sì che quasi un quarto dell'aumento della domanda di energia elettrica di quel decennio sia stato soddisfatto con un incremento della quota prodotta da fonti rinnovabili, mentre anche la produzione derivante da impianti di cogenerazione sovvenzionati è rapidamente cresciuta. I costi di abbattimento connessi delle emissioni, si sono differenziati a seconda della tipologia di fonti rinnovabili, ma sono stati pari a 1.100 euro per tonnellata di carbonio risparmiato.²⁰⁵ I generosissimi incentivi sono stati finanziati attraverso un'imposta generale calcolata sul prezzo dell'energia elettrica. Nel 2000 le autorità stimavano che tale imposta pesasse per circa il 7 per cento sul prezzo medio dell'elettricità. Questo prezzo è in genere ben superiore alla media europea, laddove quello del gas lo è solo di poco.

Mentre parte di questa differenza è riconducibile alle tasse e, nel caso dell'elettricità, anche agli elevati costi operativi e agli incentivi a favore delle fonti rinnovabili, il prezzo dell'energia al netto di tali oneri resta ancora al di sopra della media europea.

E' stato ora introdotto un nuovo sistema di determinazione dei prezzi dell'energia prodotta da fonti rinnovabili che è non discriminatorio e può avere un costo che, pur essendo più basso di prima, resta ancora assai elevato. Tutti i produttori e gli importatori di energia elettrica devono adesso fornire certificazioni che la produzione da fonti rinnovabili è pari al 2 per cento delle loro vendite (quota che dovrà salire al 4,5 per cento entro il 2012). Le certificazioni dovranno essere conseguite dai produttori di energia rinnovabile con impianti costruiti dopo il 1999. Nel 2002 l'autorità ha stabilito un prezzo di 8,4 eurocent al kilowatt/ora a fronte degli 1-1,5 dell'Irlanda e della Danimarca. Di fatto, questo premio include un costo di abbattimento di emissioni pari a 700 euro per tonnellata di carbonio, ben superiore alle aliquote fiscali proposte sull'eccesso di emissioni e probabilmente ai prezzi autorizzati sul mercato europeo²⁰⁶ (IEA, 2002 e Criqui *et al.*, 2002). Un altro problema con le centrali eoliche è che gran parte delle aree con forti venti si trovano su isole, e dunque con insufficienti interconnessioni con la rete di stazioni della terraferma.

Anche le norme e i sussidi volti a ridurre le emissioni da riscaldamento domestico e dai mezzi di trasporto comporteranno probabilmente alti costi di abbattimento. Nel 2001 sono stati approvati provvedimenti per incentivare gli interventi di isolamento termico. Stime effettuate in altri paesi suggeriscono che il costo per tonnellata d'emissioni evitate mediante un migliore isolamento è alto. Tali norme riguardano inoltre solo gli edifici di nuova costruzione e saranno perciò probabilmente molto meno efficaci di un provvedimento fiscale che fornisca ai proprietari un incentivo ad intervenire sugli edifici già esistenti. Nel settore dei trasporti le emissioni sono già contenute grazie alle tasse che colpiscono pesantemente i carburanti. Nondimeno, la strategia in materia di clima tende a ridurre l'inquinamento attraverso sussidi alle ferrovie e alle linee di navigazione e mediante una campagna pubblicitaria che promuova l'utilizzo collettivo dell'auto-vettura. Si tratta di misure che hanno scarse probabilità di produrre i risultati desiderati. Nel lungo periodo, al fine di assicurare l'efficacia delle politiche di abbattimento delle emissioni e di evitare un eccesso di investimenti in tecnologie che risparmiano carburante, potrà rendersi necessaria una qualche equalizzazione delle aliquote implicite della tassa ambientale, in particolare nel campo dei trasporti e in altri settori dell'economia, specialmente quelli governati da sistemi di autorizzazioni. Comunque, una riduzione delle tasse sui carburanti dovrà essere compensata con imposte maggiori altrove, sia per mantenere ogni riforma neutrale sul piano fiscale, sia per assicurare la copertura di tutte le esternalità e i costi di utilizzo. Nel lungo periodo potrebbe essere presa in considerazione, come valida base imponibile alternativa, un'imposta basata sulla distanza percorsa dai

vari tipi di veicoli che tenga conto dei costi collettivi da questi provocati, in specie con riferimento ai mezzi pesanti adibiti al trasporto merci.

Conclusioni

Sarà necessario uno sforzo notevole per conseguire l'obiettivo interno di "burden sharing" europeo in termini di riduzione dell'inquinamento da gas serra; il perseguimento di obiettivi di efficienza è perciò necessario per evitare le attività economiche eccessivamente dannose. Nel liberalizzato mercato dell'elettricità, l'operare delle forze di mercato condurrà probabilmente a una notevole riduzione dell'intensità delle emissioni nocive con l'aumento della quota d'utilizzo del gas naturale, tenendo anche conto del fatto delle possibili compensazioni a causa dei maggiori consumi dovuti alla riduzione dei prezzi. I sussidi erogati alle centrali d'energia a carbone dovrebbero essere soppressi. Parimenti, dovrebbero essere riesaminate le politiche nei confronti delle fonti d'energia rinnovabili, che di fatto offrono generosi incentivi all'industria. Ai produttori italiani d'energia elettrica dovrebbe essere consentito di presentare certificati d'acquisto d'energia all'estero, oppure di abbassare la quota di energia rinnovabile fino a quando i prezzi siano scesi a un livello che rifletta il valore delle emissioni inquinanti nel futuro sistema europeo di autorizzazione di emissioni. La proposta tassa sull'eccesso di emissioni nel settore elettrico può rivelarsi uno strumento interessante ma sarà probabilmente superata dal sistema di *trading* europeo. Criteri d'efficienza economica richiedono di non porre un'eccessiva enfasi sulla riduzione delle emissioni nei trasporti, perché le riduzioni possibili a bassi costi marginali sono già state ottenute mediante un'elevata pressione fiscale sui carburanti. I permessi d'importazione potrebbero perciò svolgere un ruolo utile nell'ambito di una strategia di efficienza ispirata al protocollo di Kyoto.

Ridurre l'inquinamento delle acque

Principali problemi

Un'acqua potabile di buona qualità è un bene vitale che dipende dalla disponibilità di riserve di superficie e sotterranee anch'esse di accettabile qualità. L'acqua costituisce inoltre un valore anche come fonte di ricreazione ed è la base di molte attività economiche. In Italia, la qualità complessiva dell'acqua è ragionevole ma esistono grosse differenze fra le varie aree del paese. Dalla metà degli anni novanta il paese ha considerevolmente migliorato l'attività di monitoraggio e ha iniziato a adottare un più moderno sistema di gestione delle acque. L'attuale grande sfida è come conseguire in maniera efficiente l'ambizioso obiettivo nazionale di riportare entro il 2008 tutta l'acqua di superficie e sotterranea a un livello di qualità accettabile quanto a bromati e trihalometani.

Performance

Con riferimento agli inquinanti per i quali sono disponibili dati, in Italia la qualità delle acque di superficie è rimasta largamente stabile nel corso dei due ultimi decenni e si è collocata sui livelli comunemente osservati nei paesi OCSE (Table 35). Gran parte dei fiumi mostra una qualità accettabile o anche migliore

Tavola 35. **Indicatori di performance: inquinamento delle acque**

Alcuni fiumi

	Domanda biochimica di ossigeno		Nitrati		Fosforo totale	
	mg O2/litro		mg N/litro		mg P/litro	
	Media 1980-85	Media ultimi tre anni	Media 1980-85	Media ultimi tre anni	Media 1980-85	Media ultimi tre anni
Australia	..	..	..	..	..	..
Austria	2,2	2,2	1,2	1,3	0,2	0,1
Belgio	6,6	..	3,8	..	0,7	..
Canada	..	..	0,1	0,1	0,1	0,0
Repubblica Ceca	8,5	4,6	5,1	3,5	..	0,3
Danimarca	3,9	2,0	3,5	2,6	0,3	0,1
Finlandia	..	..	0,2	0,3	0,0	0,0
Francia	5,2	3,2	2,8	3,1	0,4	0,4
Germania	3,6	2,4	3,5	3,3	0,5	0,2
Grecia	..	..	1,3	1,5	0,4	0,4
Ungheria	4,4	2,9	2,2	1,6	0,4	0,3
Islanda	..	..	..	..	..	..
Irlanda	1,7	1,8	2,2	2,9	0,1	0,1
Italia¹	..	..	2,0	2,1	0,3	0,2
Giappone	2,3	1,4	..	..	..	..
Corea	..	2,8	..	2,6	..	0,1
Lussemburgo	3,8	2,7	4,1	4,1	0,6	0,4
Messico	3,7	15,9	1,9	0,6	..	0,1
Paesi Bassi	2,8	3,1	4,4	3,3	0,5	0,2
Nuova Zelanda	..	..	..	..	..	..
Norvegia	..	..	0,3	0,3	0,0	0,0
Polonia	5,0	4,3	1,8	1,9	0,3	0,3
Portogallo	..	..	..	..	..	..
Slovacchia	5,1	3,3	2,0	2,2	0,1	0,2
Spagna	4,7	3,6	1,7	3,1	0,6	0,2
Svezia	..	..	0,4	0,5	0,0	0,1
Svizzera	..	..	1,5	1,5	0,1	0,1
Turchia	2,1	2,7	1,3	1,0	0,3	0,2
Regno Unito	3,4	2,9	4,6	5,2	0,8	0,9
Stati Uniti	1,8	1,6	1,1	..	0,2	0,1

1. I dati sulla domanda biochimica di ossigeno sono assenti dalle base dati dell'OCSE e fino ad oggi non sono stati comunicati dalle autorità nazionali.

Fonte: OCSE.

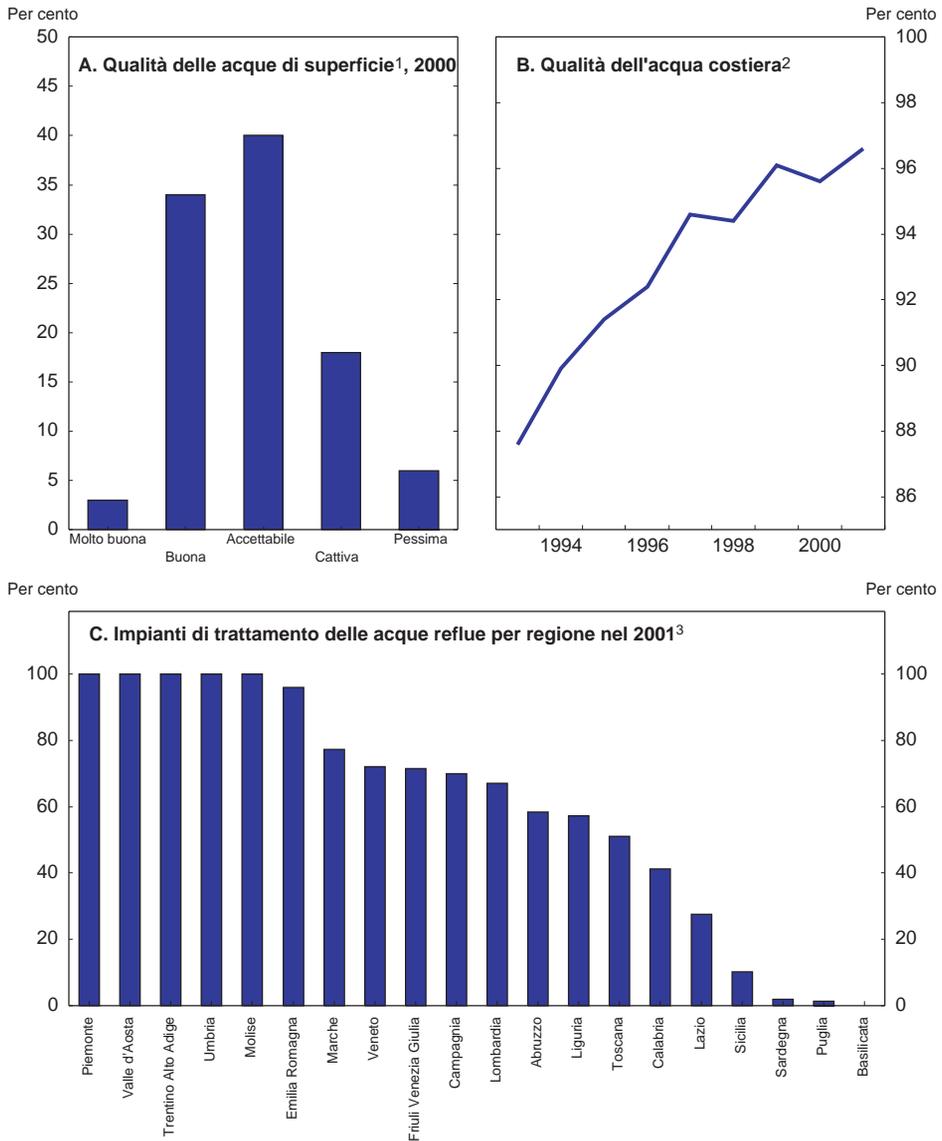
dell'acqua, ma circa un quarto della lunghezza complessiva di tutti i fiumi è giudicato insoddisfacente (Figura 46). Tuttavia, i nitrati e diversi altri inquinanti si sono accumulati nelle falde, col risultato che un quarto delle riserve utilizzate per produrre acqua potabile (principalmente in Toscana, Veneto e Sardegna) richiede significativi trattamenti fisici e chimici prima che questa possa essere considerata utilizzabile per la distribuzione. In alcune parti del Nord,²⁰⁷ dove la qualità complessiva dell'acqua di falda viene controllata in modo sistematico, un'eccessiva contaminazione da coliformi umani colpisce circa un quarto delle falde e si riscontrano alti livelli di nitrati in un quinto delle stazioni di monitoraggio (APAT, 2002). La qualità delle acque marine delle aree balneabili ha registrato un continuo miglioramento dal 1993. Ciò nondimeno, l'Adriatico del nord continua ad essere colpito da fenomeni d'eutrofizzazione che sono riscontrabili anche in Sicilia. L'attività agricola genera una quantità notevole di nitrati e fosfati, essa è responsabile della metà dell'erosione del suolo, che a sua volta è un importante fattore d'inquinamento delle acque di superficie e della quasi totalità della diffusione di pesticidi.

Politiche

Quando la qualità delle acque di superficie e di quelle di falda è insoddisfacente, ciò è in parte ascrivibile agli scarsi progressi compiuti nella realizzazione d'infrastrutture per il loro trattamento. In una certa misura, tale situazione è a sua volta collegata alla frammentazione del settore dell'acqua, che porta in alcuni aree ad alti costi di trattamento. Ai sensi della legge Galli del 1994, i comuni avevano in ogni caso, l'obbligo di consorziarsi per la fornitura dei servizi idrici creando "*aree di trattamento ottimale*" (A.T.O.). L'obiettivo era quello di creare 91 A.T.O., per concentrare le attività attualmente svolte da 8.102 comuni. Dieci anni dopo, esistono organismi della specie, ma non sono completamente operativi ovunque. Anche se il 63 per cento della popolazione è oggi collegato ad un sistema fognario pubblico, esistono fra le varie regioni, notevoli differenze negli interventi attuati rispetto all'adeguatezza delle infrastrutture di trattamento delle acque reflue: dalla piena conformità alla totale assenza. Persino a Milano, scarichi non trattati provenienti da 2,7 milioni di residenti finiscono in un affluente del Po. Poco più della metà di tutte le città con oltre 15.000 abitanti, necessita di investimenti per conseguire un pieno rispetto delle norme in materia.

L'inadeguatezza delle strutture per il trattamento delle acque reflue è in parte collegata all'incapacità di recuperarne i costi dagli utenti. Le riforme introdotte dalla legge Galli si sono tradotte in un tentativo di recupero integrale dei costi. Le aziende idriche, in passato autorizzate a addebitare agli utenti solo le spese correnti, possono adesso aumentare gradualmente i prezzi dell'acqua per recuperare l'intero costo della raccolta e del trattamento delle acque reflue, compreso, ove occorra, il rinnovo delle infrastrutture. Nel 1996, ultimo anno per il quale sono disponibili i dati, il recupero dei costi ha raggiunto l'80 per cento

Figura 46. Qualità dell'acqua



1. Suddivisione dei fiumi per classe di qualità dei principali inquinanti.

2. Percentuale di aree balneabili secondo le definizioni obbligatorie dell'UE.

3. Percentuale delle città in regola con le norme applicabili.

Fonte: Agenzia nazionale per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici.

(APAT, 2002). Ciò nondimeno, in alcune aree del paese la qualità dei servizi è bassa e i servizi idrici sono pagati poco rispetto agli standard internazionali. Nel 1999 è stata inoltre introdotta una tariffa idrica sociale, in base alla quale il prezzo aumenta con la quantità d'acqua consumata e si crea una forma di sussidio incrociato a favore dei piccoli utenti. Da ciò risulta che per varie categorie i prezzi dell'acqua sono molto bassi. Considerando gli alti costi per realizzare queste infrastrutture nelle regioni meridionali, il Governo finanzia un vasto programma volto a garantire acqua potabile senza interruzione e a migliorare il trattamento delle acque reflue in queste regioni.

L'attività agricola è un notevole fattore d'inquinamento. Essa è responsabile per circa i due terzi dei nitrati, di metà dell'erosione del suolo e di un terzo dei fosfati. Tra il 1990 e il 1997 l'uso di fertilizzanti chimici (fosforo, azoto e potassio) è cresciuto del 25 per cento, raggiungendo una media di 170 chili per ettaro (APAT, 2002). Il concime è inoltre distribuito in tal modo che non tutti i nutrienti sono assorbiti, provocando un eccesso che va dai 17 chili per ettaro coltivato in Basilicata ai 208 in Lombardia.²⁰⁸ Un certo numero di regioni ha imposto limiti alla concimazione in questa forma; le più severe sono quelle della Valle del Po, dove esistono restrizioni anche per la concimazione invernale in aree specifiche (OCSE, 2002e). Un altro strumento utilizzato per tenere sotto controllo questa fonte di inquinamento è un codice di buona condotta agricola, ma esso è obbligatorio solo nelle aree classificate dal Governo come vulnerabili e che rappresentano solo il 2 per cento della superficie coltivata, contro il 29 per cento stimato necessario dall'Unione europea. L'applicazione solo su base volontaria di questo codice di comportamento e l'estensione limitata delle zone definite vulnerabili, rendono assai improbabile una riduzione dell'inquinamento agricolo. Una misura assai importante in un codice di comportamento, vale a dire il periodo durante il quale il suolo deve essere lasciato a riposo, è adottata in Italia in maniera soddisfacente. La gestione delle acque fluviali è stata affidata alle autorità di bacino competenti; tali organismi devono agire nell'ambito di un programma integrato di riduzione dell'inquinamento da nitrati e fosfati. Il programma dovrà usare strumenti economici coerenti con i benefici attesi. Un regime più severo si applica alle fonti d'inquinamento industriali, che sono controllate attraverso autorizzazioni agli scarichi che non possono essere negoziate nemmeno nell'ambito di un dato bacino fluviale.

Conclusioni

I due settori fondamentali per i quali è necessario realizzare ulteriori riduzioni dell'inquinamento dell'acqua sono il trattamento delle acque reflue e l'agricoltura. Oggi, esistono pochi incentivi di mercato per assicurare la riduzione degli scarichi delle reti fognarie. Inoltre, l'approccio per ridurre l'inquinamento proveniente dall'agricoltura sembra frammentato. Eppure, l'attuale legislazione in vigore prevede una struttura capace di favorire un approccio più integrato e

Riquadro 9. Progressi e raccomandazioni sulle riforme strutturali

Area/Obiettivo	Azioni recenti o programmate	Raccomandazioni
I. Riforma del mercato del lavoro		
Aumentare il tasso di partecipazione	Semplificazione delle procedure amministrative per le aziende che assumono dipendenti; maggiore flessibilità nel ricorso a contratti di lavoro part-time; introduzione di nuovi tipi di contratto ("job on call" e "staff leasing"); esenzione dal pagamento dei contributi per i lavoratori che hanno maturato la pensione di anzianità ma che decidono di proseguire la loro attività professionale; estensione della possibilità di cumulo tra redditi da lavoro e pensione.	Promuovere una normativa più adatta in materia d'assistenza ai bambini e alle altre persone che hanno bisogno d'assistenza, ad esempio introducendo orari di lavoro più lunghi o più flessibili nelle istituzioni pubbliche, fornire assistenza e liberalizzare le ore di lavoro in quelle private; concedere incentivi alle imprese che offrono programmi di riqualificazione ai lavoratori anziani ed effettuare un'analisi costi/benefici di tali incentivi; fornire un supporto diretto ai lavoratori licenziati che hanno superato un'età determinata, ad esempio organizzando specifici programmi di reinserimento; adottare, nell'ideazione di schemi e benefici fiscali, un approccio che incoraggi a non lasciare il lavoro ("making work pay").
Promuovere una maggiore differenziazione retributiva.		Incoraggiare le parti sociali a introdurre la possibilità, per la componente di reddito di secondo livello, di adeguamenti alla produttività sia verso l'alto che verso il basso.
Semplificare la legislazione in materia di tutela del lavoro	Sostituire con una compensazione finanziaria, su base sperimentale, l'obbligo delle imprese di più di 15 dipendenti a riassumere il dipendente licenziato senza giusta causa.	Allargare il campo d'applicazione delle indennità di disoccupazione e di licenziamento per migliorare il funzionamento del mercato del lavoro e minimizzare la conflittualità; attribuire maggiore spazio, nella risoluzione delle controversie di lavoro, agli accordi bilaterali o ai comitati multilaterali composti dalle parti sociali.

Riquadro 9. **Progressi e raccomandazioni sulle riforme strutturali** (*segue*)

Area/Obiettivo	Azioni recenti o programmate	Raccomandazioni
Favorire l'incontro tra domanda e offerta di lavoro	Ristrutturare e decentrare il servizio pubblico di collocamento; introdurre un limite temporale per l'assistenza e la formazione dei lavoratori licenziati a titolo individuale. Piena apertura di tali servizi – inclusa la formazione – alle agenzie di lavoro temporaneo.	Nell'attuazione della riforma del collocamento pubblico attribuire priorità al Mezzogiorno. Introdurre un sistema di premi per le regioni che attuano la riforma con maggiore rapidità. Accelerare l'attuazione del <i>Sistema Informativo Lavoro</i> ; favorire l'assistenza, da parte del collocamento pubblico, per i lavoratori meno qualificati; far uso dei meccanismi di mercato per aumentare la cooperazione tra operatori pubblici e privati; concedere a tutte le agenzie di lavoro incentivi finanziari legati alla loro capacità di collocamento per i lavoratori meno qualificati.

II. Miglioramento del capitale umano

Migliorare la qualità dell'istruzione	Allungare il periodo di istruzione obbligatoria; introdurre l'insegnamento di una e due lingue straniere rispettivamente nella scuola elementare e secondaria; prevedere autonomia nelle ore di lezione curricolari; obbligo della laurea per i docenti delle scuole elementari e secondarie; possibilità per i docenti di ottenere un contratto a tempo indeterminato solo dopo due anni di prova; attuazione di programmi di formazione per i docenti già in servizio.	Introdurre retribuzioni e carriere basate sui risultati; realizzare un sistema di indicatori di performance per le scuole sia a livello centrale che a livello locale, così da disporre di un benchmark costituito dalle migliori pratiche; assicurarsi che il decentramento alle regioni non ostacoli il rispetto degli obiettivi complessivi di finanza pubblica.
Ridurre gli abbandoni scolastici	Introduzione di un nuovo corso di studi nella scuola secondaria; eliminazione dell'esame di licenza elementare; valutazione degli alunni ogni due anni invece che ogni anno; introduzione di agevolazioni fiscali e buoni scuola per le famiglie che scelgono l'istruzione privata.	Istituire forme di cofinanziamento, borse di studio basate sul merito e prestiti d'onore diretti o garantiti per le famiglie meno favorite; assicurare che una scelta del tipo di scuola troppo anticipata non ostacoli la mobilità verso l'alto.

Riquadro 9. **Progressi e raccomandazioni sulle riforme strutturali** (*segue*)

Area/Obiettivo	Azioni recenti o programmate	Raccomandazioni
III. Governo societario e mercato dei capitali		
Modernizzare il controllo societario e la finanza aziendale	Maggiore autonomia operativa e organizzativa per le S.r.l.; possibilità per le S.p.a. di scegliere fra tre diversi modelli di <i>governance</i> ; espansione delle possibilità di finanziamento, ivi comprese le emissioni di obbligazioni; più esplicita identificazione degli interessi dei membri del consiglio di amministrazione; disciplina dei gruppi; ridefinizione delle cooperative; più poteri di partecipazione e di recesso per gli azionisti.	Rafforzare ulteriormente i diritti degli azionisti di minoranza; abbassare ancora i costi delle assemblee degli azionisti; contenere i conflitti di interesse tra gli investitori istituzionali e le imprese; rafforzare il ruolo della autorità di vigilanza sui fondi pensione; consentire la creazione di fondi pensione "aperti"; inasprire le sanzioni per le irregolarità contabili e informative; esaminare i problemi derivanti dai possibili conflitti di interesse alla luce dei nuovi modelli di <i>corporate governance</i> .
Riformare il diritto fallimentare	Commissione per la riforma del diritto fallimentare	Garantire ai creditori credibili poteri di deterrenza verso i debitori insolventi; adottare un approccio più costruttivo verso i debitori falliti; abbreviare la durata delle procedure giudiziarie; facilitare soluzioni cautelative per le crisi aziendali; sviluppare procedure per la ristrutturazione delle imprese attraverso fusioni o vendite se un salvataggio è possibile, oppure liquidazioni rapide; completare e attuare la riforma allo studio.
Ristrutturare il sistema bancario	Accrescere la presenza delle autorità locali nelle fondazioni bancarie; passaggio agli obblighi di adeguatezza del capitale del nuovo accordo di Basilea.	Rendere meno stringente la normativa sulle fusioni e le acquisizioni bancarie per non scoraggiare le banche estere ad entrare sul mercato italiano; salvaguardare il carattere privatistico delle fondazioni e promuovere il loro disinvestimento dalle banche; decentrare le strutture retributive nel settore bancario; dare applicazione al nuovo accordo di Basilea sul capitale.

dovrebbe essere utilizzata più intensamente. Le autorità di bacino dovrebbero elaborare piani integrati per ridurre l'inquinamento ricorrendo a strumenti economici capaci di incentivare le autorità locali al trattamento degli scarichi e gli agricoltori a minimizzare la dispersione di prodotti chimici. In quest'ultimo settore è necessario agire molto di più rispetto a quello che è stato attuato finora, ma l'esperienza di altri paesi suggerisce che, da un lato, i programmi per ridurre questa dispersione hanno costi elevati, dall'altro le iniziative volontarie hanno uno scarso impatto. Alcuni paesi hanno introdotto per ogni azienda agricola una tassa sull'eccesso di concimi. Tale strumento si è rivelato efficiente per abbattere l'inquinamento agricolo e pertanto le autorità di bacino dovrebbero svilupparlo. Il sistema di tariffazione dell'acqua limita la capacità delle società idriche di finanziare investimenti nell'abbattimento dell'inquinamento, poiché la tariffa sociale fa sì che i piccoli consumatori paghino un prezzo che rappresenta solo una frazione del prezzo pagato negli altri paesi OCSE. Ciò corrisponde a una politica che mira ad obiettivi di redistribuzione fra consumatori grandi e piccoli. Tuttavia, il prezzo dell'acqua non dovrebbe essere utilizzato come strumento per le politiche sociali: ve ne sono di altri più efficaci. In tal modo, il prezzo potrebbe riavvicinarsi all'intero costo della fornitura.

Note

1. La tendenza del PIL per ore lavorate è allo stesso livello degli Stati Uniti, dati OCSE (2003*b*), Tavola A5.1.
2. La forte tendenza al ribasso dell'indicatore di fiducia dei consumatori sembra essersi stabilizzato nei primi cinque mesi del 2003, anche se oscilla intorno ai minimi storici, mentre quello delle imprese continua il ribasso. Una netta risalita probabilmente, inizierà solo nella seconda parte dell'anno.
3. In particolare, il rischio del tasso di cambio sembra già materializzarsi: mentre scriviamo, la parità euro-dollaro è dello 1,9 per cento più forte di quanto assunto nell'*Economic Outlook* 73(2003*a*), che contiene una completa discussione delle proiezioni italiane e dell'OCSE e dei rischi.
4. Cfr. Banca d'Italia (2003*a*), Figure 28 e 29 e Tavola 16.
5. Cioè, supponendo che i dati che si riferiscono a tali lavoratori non siano già stati inseriti nelle stime dell'Istat sull'occupazione irregolare che rappresenta una parte delle normali statistiche sul mercato del lavoro.
6. Uno studio della Banca d'Italia suggerisce che lo shock del passaggio all'euro è stato più accentuate in Italia rispetto ad altri paesi dell'area euro. Cfr. Banca d'Italia (2003*a*), pp. 52-53.
7. Cfr. Ferri e Inzerillo (2002) e ISAE (2003*b*) e *Indagine Sole 24 Ore – Banca d'Italia sulle aspettative di inflazione e di crescita*, www.bancaditalia.it/pubblicazioni/statistiche/.
8. Gli studi sopramenzionati indicano che l'insufficienza della domanda è il principale fattore del recente calo degli investimenti, seguito dalla carenza di finanziamento.
9. In base alle stime OCSE, tra il 1998 e il 2004, il saldo primario corretto per il ciclo si ridurrà complessivamente di 3 punti percentuali del PIL. Circa la metà del calo dovrebbe essere raggiunta nel 2004 quando i tagli fiscali precedenti avranno esplicito tutto il loro impatto. Il declino sarebbe ancora maggiore se la politica fiscale non prevedesse più cartolarizzazioni immobiliari e altre misure "una tantum", le quali non hanno alcun effetto sulla domanda interna (Figura 5).
10. Se l'Italia avesse rispettato l'obiettivo del 5 per cento del saldo strutturale primario stabilito nel programma di medio termine (DPEF) dal 1997 in poi, invece di diminuire al 2 per cento entro il 2004, come previsto dall'OCSE, il debito avrebbe raggiunto livelli decisamente inferiori.
11. Cfr. OCSE (2003*b*) per un'analisi completa delle performance di crescita dei Paesi OCSE.
12. *Ibid.*

13. Ipotizzando che la produttività potenziale di coloro che non fanno parte della forza di lavoro sia circa la metà di quella di coloro attualmente impiegati.
14. Nicoletti e Scarpetta (2003) stimano che se in cui alcuni paesi UE, tra cui l'Italia, la percentuale di aziende possedute dallo Stato si allineasse a una quota media OCSE, la crescita del PTF, in termini di valore aggiunto, guadagnerebbe 0,7 punti percentuali. L'allineamento verso una media OCSE di liberalizzazione all'entrata si tradurrebbe invece in un aumento del PTF di 0,2-0,4 punti percentuali.
15. Cfr. OCSE (2001*b*).
16. L'OCSE prevede che a politiche immutate, l'effetto stimato dovuto alle fasce di età sulla partecipazione alla forza lavoro sarebbe negativo a circa -0,15 punti percentuali già nel 2008 e, in termini assoluti, aumenterebbe progressivamente fino a toccare, nel 2030, i -4,1 punti percentuali.
17. Nel 2001, analisi di *benchmarking* competitivo collocavano l'Italia ai seguenti posti della graduatoria: per Merrill Lynch l'Italia era al 17° posto su 18 paesi; per il World Economic Forum era 24ma su 58 paesi nella classifica globale e tra gli ultimissimi nella classifica riguardante la burocrazia e l'efficienza del sistema giudiziario; per l'IMD di Losanna tra 49 paesi censiti l'Italia figurava al 32°. Cfr. Ministero delle Attività Produttive (2003). Per la classifica 2002 dell'IDM, Cfr. *Il Sole 24 Ore* "Competitività, l'Italia arretra ancora", 14 maggio 2003.
18. Ciò può indurre a credere che l'Italia sia entrata nell'area dell'euro con un tasso di cambio "svantaggioso". Tuttavia, una simile osservazione viene avanzata nei confronti della Germania, il cui differenziale di crescita negativo nei confronti dell'area dell'euro è persino maggiore. Tali affermazioni non hanno alcun fondamento in quanto la Germania è il maggior partner commerciale dell'Italia. Un tasso di cambio più favorevole avrebbe permesso all'Italia di avere più tempo per effettuare i necessari adeguamenti strutturali, ma questi sarebbero anche potuti avvenire con più ritardo.
19. Cfr. Nicoletti *et al.*
20. Cfr. *Il Sole 24 Ore*, Marzo 2003, p. 17.
21. Cfr. OCSE (2003), "Policies and international integration: influences on trade and foreign direct investment," ECO/CPE/WP1(2003)3.
22. L'obiettivo a medio termine delle Autorità è stato quello di raggiungere tassi di crescita annui del 4-5 per cento nel Mezzogiorno.
23. Cfr. Comitato di Sorveglianza QCS (2003).
24. Il principale incentivo è stata l'allocazione di una riserva di premialità per le performance, di circa 5 miliardi di euro nel 2003; Cfr. www.dps.tesoro.it/uval_linee_premialita.asp.
25. Nell'ambito della spesa capitale per il Sud, la quota destinata alle infrastrutture è salita dal 44 per cento nel 1998 al 60 per cento nel 2002; all'opposto la quota destinata ai sussidi statali è calata.
26. Cfr. Ministero dell'Economia e delle Finanze (2003).
27. Per uno studio sui sussidi al credito in Italia Cfr. Gobbi (1996). Si troverà una dimostrazione econometrica di una correlazione positiva fra i sussidi al credito e una scarsa qualità del credito in Bonaccorsi di Patti e Gobbi (2001).
28. Svolgendo il ruolo di valutatori dell'eligibilità dei progetti di investimento agli aiuti pubblici (come previsto dalla Legge 488/92, DLS 297/99) le banche hanno apparentemente applicato criteri "addolciti" relativamente diversi da quelli utilizzati quando esaminano progetti che prevedono l'impiego dei loro soldi, in modo tale da massimizzare

- il numero di programmi eleggibili e i propri compensi. Cfr. Da Rin *et al.* (2000).
29. Bofondi e Gobbi presentano una prova empirica a sostegno di tale risultato teorico standard utilizzando dati sui mercati italiani locali del credito.
 30. Le stime ISTAT sull'economia sommersa si basano sull'"approccio della produzione" a sua volta costruito principalmente sul metodo del fattore lavoro (Cfr. OCSE, 2002). Se si utilizza l'approccio della domanda di moneta, l'economia sotterranea risulta più diffusa (circa il 27 per cento del PIL ufficiale nel periodo 1996-1997 secondo Schneider ed Enste, 2000). La differenza tra le due stime potrebbe essere in parte spiegata dal fatto che nell'approccio della domanda di moneta sono prese in considerazione anche le attività illegali.
 31. ISAE (2002).
 32. CNEL (2002).
 33. Boeri (2002).
 34. Cfr. Figura 32, Diagramma B. Va rilevato che questa figura sottostima la pressione fiscale nella misura in cui i lavoratori, nell'acquisto di beni e servizi, pagano un 20 per cento di IVA. Anche se ciò non può essere considerato un fattore di differenziazione tra occupazione regolare e non, va sottolineato che nel 1998, il tasso IVA effettivo era dell'8,5 per cento a indicazione che anche nel caso delle imposte indirette vi potrebbero essere problemi di inosservanza. Cfr. Jourmard (2002). Inoltre, i datori di lavoro corrispondono inoltre un 5 per cento di imposta indiretta sul valore aggiunto, di cui i costi salariali costituiscono una grande componente, pagata solo sui lavoratori regolari, ma non presa in considerazione nell'incidenza sopra indicata.
 35. Nella metà degli anni Novanta, l'indicatore di Gini al lordo delle tasse e dei trasferimenti era 51 per l'Italia e 45 per gli Stati Uniti. Al netto di tasse e trasferimenti, entrambi i paesi erano intorno a 34. Cfr. Burniaux *et al.* (1998), Tavola 3.2.
 36. Cfr. OCSE *Jobs Study* 1996.
 37. Cfr. Capitolo IV sulla riforma pensionistica.
 38. Durante il 2003, il Parlamento ha trasformato il decreto in legge ordinaria cosicché le procedure di controllo della spesa introdotte dal decreto fanno ora parte integrante del meccanismo di monitoraggio delle finanze pubbliche italiane.
 39. Questa misura potrebbe essere solo in parte idonea a controllare le spese delle istituzioni pubbliche in quanto queste ultime possono prelevare finanziamenti non solo dal bilancio, ma anche dai saldi di cassa che detengono presso i conti del Tesoro. Cfr. Giarda e Goretta (2003).
 40. Durante il 2002, EUROSTAT ha individuato le condizioni alle quali i proventi delle cartolarizzazioni possono essere utilizzati per ridurre i finanziamenti netti delle Amministrazioni centrali. In particolare, il prezzo delle azioni corrisposto al Governo dalle società veicolo deve essere pari ad almeno l'85 per cento del prezzo di mercato; le cartolarizzazioni effettuate nel 2002 hanno soddisfatto questa condizione, mentre quelle eseguite nel 2001 no. In ogni caso, tutte le cartolarizzazioni e le dismissioni di attività immobiliari hanno contribuito a ridurre le consistenze di debito lordo delle Amministrazioni pubbliche.
 41. La Legge di Bilancio ha inoltre bloccato le aliquote d'imposta che le regioni e i comuni potrebbero sommare alle regolari aliquote d'imposta sul reddito. D'altra parte, la quota delle imposte sul reddito totali che le suddette ricevono dallo Stato è salita. Inoltre, i trasferimenti correnti e di capitale alle Amministrazioni comunali e provinciali sono stati rispettivamente ridotti e aumentati.

42. Attualmente, le prospettive di crescita dell'area OCSE per il 2003 sono dell'1 per cento, ossia inferiori dell'1,3 per cento rispetto a quelle ufficiali elaborate dalla Commissione europea. L'attuale proiezione ufficiale prevede un tasso di crescita dello 1,1 per cento nel 2003.
43. L'aumento di 0,8 punti percentuali dell'obiettivo per il disavanzo di bilancio rivisto è riconducibile a una riduzione di 0,9 punti percentuali delle entrate totali e a un aumento di 0,4 punti percentuali delle uscite totali al netto del pagamento degli interessi, il cui calo di 0,5 punti percentuali compensa in parte la crescita del disavanzo di bilancio.
44. Cfr. ISAE, (2003c).
45. I coefficienti di penetrazione delle importazioni non sono corretti con i fattori strutturali, quali le dimensioni del paese, il PIL pro capite o i costi dei trasporti. Questi fattori, in particolare i costi dei trasporti, possono in parte spiegare gli indici più bassi registrati dal Giappone e dagli Stati Uniti.
46. Si potrebbe ottenere una migliore comparazione con le quote di mercato all'esportazione giacché le quote all'esportazione potrebbero essere basse a causa dell'elevato livello della produzione interna.
47. Le misurazioni formali delle attività innovative tendono a mostrare una distorsione al ribasso dovuta alla composizione settoriale della produzione e al vasto numero di piccole unità produttive. Ciò dipende dal fatto che l'attività di innovazione delle piccole imprese dell'industria tradizionale è di tipo incrementale e non formalizzato, diversamente dai progetti ufficiali di R&S intrapresi in altri settori.
48. Nicoletti (2002) esamina altresì in che modo gli assetti istituzionali dei mercati del lavoro e dei prodotti hanno contribuito a far emergere in Italia un ambiente caratterizzato da spinte competitive relativamente deboli e da una distorsione della struttura sia industriale (in termini di specializzazione e di dimensioni d'impresa) che occupazionale (in termini di qualifiche, salari e quota di lavoratori autonomi).
49. Per una valutazione delle riforme del mercato del lavoro si vedano i precedenti *Studi economici* dell'OCSE sull'economia italiana e il capitolo IV della presente edizione.
50. Un'approfondita disanima degli effetti che i mercati finanziari possono avere sulla *performance* e sulla crescita in Italia, comprendente un esame della legislazione sul fallimento e sul governo societario, è riportata nel capitolo IV del presente *Studio*.
51. I beni reali e personali del debitore insolvente sono pignorati e affidati a un curatore, sotto la vigilanza di un giudice. L'iscrizione al pubblico registro dei falliti comporta severe sanzioni civili, come la restrizione della libertà di movimento e la perdita di segretezza della corrispondenza privata. Il debitore è inoltre passibile di azioni penali, non solo in caso di condotta fraudolenta ma anche se il fallimento è dovuto alla mera negligenza.
52. Le procedure fallimentari comportano elevati costi diretti e ingenti perdite per i creditori (si veda in proposito il Capitolo IV del presente *Studio*).
53. Il riferimento ai principi di concorrenza dell'ordinamento comunitario come base per l'interpretazione della disciplina italiana è iscritto nel testo stesso della Legge antitrust (Articolo 1, comma 4); esso include la legislazione secondaria, le decisioni della Commissione e la giurisprudenza della Corte di giustizia. L'Italia ha così prontamente assimilato trent'anni di tradizione dottrinale ed evitato i ritardi e le incertezze che sarebbero risultati dalla definizione di tali concetti sulla scorta dell'ordinamento nazionale.

54. La legge italiana si differenzia in alcuni dettagli dalle corrispondenti disposizioni dell'ordinamento comunitario. Ad esempio, fra i criteri ammessi per concedere un'autorizzazione in deroga di un'intesa vietata, la Legge antitrust italiana prescrive che l'addotto beneficio per il consumatore sia "sostanziale". Ciò traduce un certo scetticismo riguardo alle ragioni addotte, tuttavia la norma non richiede che il consumatore usufruisca di una "quota equa" di tali benefici, ma preferisce adottare il criterio di "surplus" complessivo.
55. Gli altri paesi che attribuiscono questi compiti allo stesso ente sono il Canada, la Polonia, il Regno Unito e gli Stati Uniti.
56. L'Autorità aveva avvertito l'inclusione di questo principio nella Legge antitrust, poiché tali questioni ruotano intorno alla nozione di trattamento equo e non di impatto sul mercato. Le riserve dell'Autorità riguardavano il fatto che questi ricorsi, per la maggior parte risolti mediante arbitraggio o causa civile, potessero essere utilizzati per precludere la concorrenza o minare l'efficienza. Ora che l'Autorità ha la facoltà di far applicare questo principio (anche se unicamente nell'ambito delle sue ripercussioni per l'interesse pubblico), è molto probabile che i tribunali si richiameranno alle sue deliberazioni nel formulare i propri giudizi.
57. L'Autorità fonda le sue argomentazioni sull'articolo 10 del Trattato che istituisce la Comunità europea, in virtù del quale "Gli Stati membri ... si astengono da qualsiasi misura che rischi di compromettere la realizzazione degli scopi del presente trattato", e sull'articolo 3, che include fra le azioni della Comunità "un regime inteso a garantire che la concorrenza non sia falsata nel mercato interno". L'Autorità aveva ritenuto che gli accordi di ripartizione del mercato e di fornitura esclusiva di un'impresa consortile di fiammiferi violassero l'articolo 81 e che la condotta del consorzio non era giustificata dal fatto che vi fosse un coinvolgimento dello Stato. La delibera dell'Autorità è stata resa nel luglio del 2000; in seguito è stato presentato un ricorso e la questione è stata trasmessa alla Corte di giustizia delle Comunità europee, dove è in attesa di essere giudicata.
58. Le parti hanno la facoltà, e normalmente se ne avvalgono, di richiedere la sospensione della pena in attesa del giudizio di appello. Quando le procedure duravano anni, la sentenza sospensiva poteva determinare quella definitiva. Con la riduzione dei termini del procedimento di appello, le distorsioni implicate dalla sospensiva dovrebbe attenuarsi.
59. Questa cifra non è trascurabile rispetto agli standard internazionali. In diversi paesi questi ricorsi sono pochissimi (meno di dieci), ovvero non sono proposti mediante procedimenti fra privati. Oltre agli Stati Uniti, altri paesi in cui le cause civili svolgono un ruolo nell'applicazione della legislazione antitrust sono il Canada, la Germania, la Francia e l'Irlanda.
60. Invero, l'Autorità ha una potente arma in riserva. Essa può, infatti, punire violazioni ripetute disponendo la sospensione dell'attività dell'impresa fino a 30 giorni. Ad oggi, questo deterrente non è mai stato concretamente utilizzato.
61. In precedenza la base di calcolo della pena pecuniaria era il rilevante mercato colpito dal comportamento restrittivo o abusivo anziché il fatturato dell'impresa. Questa modifica legislativa segue la raccomandazione formulata dall'OCSE nel suo *Rapporto sulla Riforma Regolamentare in Italia* del 2001.
62. L'Autorità non ha ancora predisposto un programma di clemenza poiché ritiene che sia necessaria una più chiara legittimazione legislativa prima di poter emanare ciò che

- avrebbe la forma e la funzione di un regolamento, vale a dire un insieme di vincoli e di regole di applicazione generale validi per il futuro.
63. L'analisi, ponendo a confronto la posizione dell'Italia nel 2000 con quella di altre economie OCSE nel 1998, denuncia ancor più chiaramente il contesto altamente restrittivo che caratterizza ancora il Paese. Includendo le riforme attuate dagli altri paesi dell'OCSE nello stesso periodo, in confronto la posizione italiana sarebbe probabilmente ancora più negativa.
 64. Nella distribuzione al dettaglio il legame fra il grado di concentrazione e la pressione competitiva è complesso e differisce da altri settori. Dobson *et al.* (2001) sostengono che una maggiore concentrazione può andare a vantaggio del consumatore, nella misura in cui il maggiore potere di monopsonio del settore al dettaglio nei confronti dei produttori (altrimenti) in posizione dominante può rendere possibile una diminuzione dei prezzi di vendita. Spesso inoltre il margine per una condotta anticompetitiva è limitato dalla minaccia posta da nuovi concorrenti e dalla crescente mobilità dei consumatori.
 65. Una farmacia per 5000 (o 4000) abitanti nei comuni con una popolazione massima 12.500 persone (in altri comuni) e separate da una distanza di almeno 200 metri.
 66. Ad esempio, le regole applicate agli orari d'apertura sono state rese più elastiche. I negozi possono restare aperti un massimo di tredici ore (fra le 7.00 e le 22.00), eccetto la domenica. Le aperture domenicali sono limitate a otto domeniche all'anno, oltre le domeniche di dicembre precedenti le festività natalizie.
 67. Per un esame delle evidenze empiriche, si veda OFT (2001). Gli studi recenti includono l'analisi di Nguyen-Hong (2000) relativa agli effetti delle regolamentazioni sui margini prezzi/costi dei servizi degli ingegneri, che mette in luce come queste abbiano determinato un aumento dei prezzi dell'ordine del 10-15 per cento nei paesi con i quadri regolatori più restrittivi. In Italia, Bortolotti e Fiorentiniti (1997) hanno riscontrato che le misure di controllo nella professione contabile servivano a preservare le rendite monopolistiche.
 68. Ad esempio, tramite la valutazione delle capacità professionali degli operatori, eseguita dagli organi d'autoregolamentazione.
 69. Le regole d'ammissione comprendono le qualifiche richieste, l'iscrizione a un ordine professionale e la delimitazione di aree riservate all'esercizio dell'attività. Le regole di condotta attengono invece ad aspetti quali i prezzi e le tariffe, la pubblicità, i vincoli all'ubicazione e alla diversificazione, e le restrizioni all'assetto societario.
 70. In assenza di dati specifici sui ricavi, il più ampio volume di fatturato per libero professionista associato a regimi regolatori maggiormente restrittivi può essere considerato indirettamente come un indice di eccesso di profitti.
 71. Si veda il documento OCSE (2001) *Economic Studies: Special Issue on Regulatory Reform*, n. 32, che effettua un'approfondita analisi della letteratura esistente, integrandola con ulteriori evidenze sulla relazione fra regolamentazione e risultati economici di questi settori. Un'altra abbondante fonte di dati sulle ricadute delle riforme settoriali in termini di *performance* è il *Rapporto sulla riforma regolamentare in Italia* pubblicato dall'OCSE.
 72. Il governo detiene oggi una partecipazione del 67 per cento all'ENEL e una quota del 30 per cento dell'ENI. Esso inoltre dispone di una *golden share* (partecipazioni corredate da poteri speciali) in entrambe queste società e in Telecom Italia.
 73. Nel febbraio del 2003, la Commissione europea ha nuovamente chiesto all'Italia di giustificare, sulla scorta della disciplina nazionale sulle privatizzazioni, le prerogative

attribuite allo Stato nelle società privatizzate. Dal punto di vista della Commissione, questi poteri speciali sono sproporzionati e costituiscono una violazione delle regole del Trattato.

74. La separazione verticale non rimuove l'incentivo per la società proprietaria della rete a fissare le tariffe in modo monopolistico; al fine di contrastare ogni abuso di tale potere, è pertanto necessario provvedere anche a una rigorosa regolamentazione della rete.
75. L'ampia delega di potestà legislative a livello locale richiederà una successiva azione di coordinamento fra autorità centrali e regionali/locali al fine di attenuare le preoccupazioni circa il numero di autorità coinvolte nel processo normativo.
76. La responsabilità per il rilascio delle licenze copre anche le concessioni televisive. Se l'attribuzione di questa competenza al Ministero potrebbe non avere eccessive ripercussioni nel settore delle telecomunicazioni, dove un gran numero di licenze è già stato accordato, essa potrebbe invece averne per i mezzi di informazione, in quanto il controllo delle concessioni farebbe perdurare l'attuale debolezza del contesto competitivo. Il 43 per cento del mercato dell'*audience* è detenuto da un'unica holding privata (Mediaset), la quale ha come unico concorrente le reti televisive pubbliche, con una quota di mercato pari al 48 per cento (AGCOM, 2002). Diversamente dalla maggior parte dei paesi UE, in Italia non si sono sviluppate reti televisive via cavo (CE, 2002b).
77. In pratica l'aumento del canone di abbonamento e del costo di attivazione della linea è stato più che compensato da una riduzione dei prezzi delle comunicazioni. Gli operatori mobili non sono soggetti a regolamentazioni specifiche per la fissazione dei prezzi finali, tuttavia essi devono notificare al regolatore ogni nuova tariffa introdotta. Nel febbraio del 2003, l'AGCOM ha fissato un nuovo regime di prezzi per l'interconnessione da telefono fisso a telefono mobile, in applicazione del quale gli operatori mobili dovranno ridurre le tariffe di terminazione per le comunicazioni fisso-mobile del 12 per cento dal 1° giugno 2003, e di un ulteriore 20 per cento entro la fine del 2005.
78. Data l'assenza di infrastrutture alternative, l'accesso disaggregato alla rete locale a prezzi relativamente bassi riveste una particolare importanza per lo sviluppo di un soddisfacente livello di concorrenzialità in questo settore. Sul mercato dei servizi Internet pertanto la concorrenza proviene quasi esclusivamente da nuovi entranti che utilizzano la rete locale dell'operatore dominante.
79. Telecom Italia ha fatto ricorso contro quasi l'insieme dei provvedimenti emanati dall'autorità di regolamentazione, situazione inusitata rispetto agli standard OCSE (OCSE, 2001).
80. Va d'altra parte notato che oggi l'organico dell'AEEG, composto di 86 unità, è ben inferiore al massimo di 150 persone cui avrebbe diritto.
81. L'Italia applica a livello nazionale diverse aliquote IVA e accise su tutte le fonti di energia (compresa quella elettrica), cui si aggiungono le imposte prelevate da ciascuna Regione (IEA, 2003).
82. Si tratta di una proposta valida poiché è molto probabile che gli incentivi a investire nella rete di trasmissione migliorino una volta che la proprietà e la gestione saranno riunite in un unico soggetto separato dalla produzione.
83. Una delle ragioni del ritardo è l'insufficiente concorrenza sul fronte della produzione. Anche se la quota di mercato dell'ENEL è del 50 per cento, l'azienda ha proceduto a una serie di vendite strategiche di impianti di generazione e continua così a controllare l'80 per cento degli impianti intermedi.

84. La quota di mercato dell'ENEL è di circa il 50 per cento, mentre il secondo operatore per dimensioni, Edison, detiene una quota del 9,4 per cento.
85. Attualmente la separazione fra distribuzione e trasmissione è solo di natura giuridica.
86. Le infrastrutture di stoccaggio sono tuttora considerate un monopolio legale e sono destinate a rimanerle per ancora molti anni (AEEG, 2002).
87. Uno degli aspetti chiave del decreto attuativo della direttiva europea sul gas prevede l'imposizione di "limiti antitrust" temporanei alle quote di attività potenzialmente competitive che ogni singolo operatore può avere. Tali limiti tuttavia, fissati al 75 per cento (61 per cento entro il 2010), sono elevati se l'intento è quello di creare una struttura di mercato ove i prezzi siano relativamente competitivi.
88. Il Ministero dell'industria ha mantenuto un rilevante potere regolatorio in virtù del decreto legge n.164 sulla liberalizzazione del settore del gas (OCSE 2001*b*).
89. Cfr., ad esempio, Garibaldi (2002).
90. Cfr. Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (2002) e Cipollone-Guelfi (2002). Dal 2003 le agevolazioni sono garantite solo a certe condizioni e non più automaticamente come nel passato.
91. Vamvakidis (2002).
92. OCSE (2002a) mostra che la mobilità interregionale è tra le più basse dell'area OCSE.
93. Dati OCSE mostrano che l'Italia ha il più basso numero di bambini tra 0 e 3 anni negli asili-nido (sono poco più del 5 per cento del totale). Lo stesso dato riferito alla fascia di età da 3 a 6 anni è invece di oltre il 90 per cento. Del Boca (2002) dimostra che l'indisponibilità di strutture per i bambini a prezzi ragionevoli (connessa ad un ricorso relativamente basso ai contratti part-time) costituisce una delle ragioni sia del basso tasso di partecipazione al lavoro, sia del ridotto tasso di fertilità delle donne italiane.
94. La classificazione statistica ISTAT individua attualmente 38 differenti tipi di contratto.
95. Bernardi (2001) sottolinea che alla metà del 2001 i lavoratori temporanei al di sotto dei 30 anni rappresentavano il 60 per cento del totale. Barbieri (2001) mostra che nel periodo 1996-2001 la probabilità per un lavoratore a tempo determinato di lavorare ancora dopo 12 mesi era tra l'80 e l'86 per cento. La probabilità di una trasformazione in un lavoro a tempo indeterminato si collocava tra il 33 e il 38 per cento.
96. Secondo l'OCSE (2002a), i fondi pubblici destinati alla formazione di lavoratori adulti, ai lavoratori giovani e ai sussidi alla disoccupazione rappresentavano lo 0,60 per cento del PIL nel 2000, contro lo 0,68 per cento della Germania nel 2001; la Francia, nello stesso periodo, destinava risorse assai maggiori alle politiche del lavoro, il Regno Unito molte di meno.
97. L'espressione "*job on call*" si riferisce alla possibilità per le imprese di chiamare lavoratori solo in caso di necessità. "*Staff leasing*" è la liberalizzazione dell'utilizzo di lavoratori da parte di agenzie di lavoro temporaneo, in termini di durata dei contratti, numero di lavoratori e professionalità richieste.
98. ISFOL (2002).
99. La "giusta causa" è costituita da un comportamento scorretto del dipendente; "giustificato motivo" è l'eccesso di dipendenti. Cfr. Bertola e Garibaldi (2002).
100. Iacus e Porro (2002) evidenziano il rischio che le agenzie di lavoro temporaneo private possano limitare i propri servizi nei confronti dei lavoratori a bassa qualificazione per motivi di profittabilità.

101. Nel 1998 il Governo e le parti sociali hanno iniziato ad attribuire maggiore considerazione alla *conciliazione* (una procedura bilaterale che implica anche l'intervento di un Comitato multilaterale) e all'*arbitrato* (un sistema più rapido), per risolvere le controversie di lavoro, ma non hanno adottato iniziative decisive per dare maggior rilievo a questi strumenti.
102. Cfr. anche Forster e Pearson (2002). Tra le altre prove di un aumento della povertà alla metà degli anni novanta rispetto a dieci anni prima, questi autori sottolineano come l'Italia sia uno dei paesi in cui, durante tale periodo, le famiglie nella fascia di reddito del quintile inferiore abbiano perso una quota significativa della loro parte di reddito nazionale. Infine, gli indicatori EUROSTAT mostrano che, malgrado la compressione dei salari, nel 1998 in Italia il rapporto tra quarto e primo quintile di reddito era più alto della media europea (5,9 contro 5,4). In particolare, secondo questo indicatore l'ineguaglianza tra redditi era più elevata in Italia che nel Regno Unito, dove la dispersione delle retribuzioni è molto superiore.
103. Dipartimento Politiche di Sviluppo (2002).
104. Per ulteriori dettagli, cfr. lo speciale capitolo "*Public spending in Italy: policies to enhance its effectiveness*" nella *Survey OCSE* per il 2002.
105. Cfr. Ministero del lavoro e delle politiche sociali (2002b) e Commissione europea (2002d). Inoltre, la legge finanziaria per il 2002 ha introdotto misure volte a garantire agli anziani una pensione minima di circa 515 euro al mese. Il costo stimato di questa misura è pari allo 0,15 per cento del PIL.
106. Dati EUROSTAT mostrano che nel 1999 la quota della spesa totale per la sicurezza sociale destinata alla disoccupazione e al problema dell'esclusione sociale era rispettivamente del 2,2 e dello 0,1 per cento, a fronte di una media europea del 6,8 e dell'1,6 per cento.
107. Cfr. gli indicatori strutturali EUROSTAT sul sito <http://europa.eu.int/comm/eurostat/Public/dashop/print-product/EN?catalogue=Eurostat&product=1-structur-EN&mode=download#Genecobgind>.
108. Cfr. Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (2002).
109. Per maggiori dettagli sul funzionamento del fondo unico, cfr. Commissione Tecnica per la Spesa Pubblica (2002) e Da Roit (2002).
110. Paolini (2002).
111. Cfr. ad esempio, Berliri e Parisi (2002).
112. Baldini e Bosi (2002) mostrano come, in conseguenza dei tagli fiscali introdotti nella finanziaria per il 2003, l'aliquota fiscale effettiva diminuirà in media, per le famiglie italiane, di circa l'1 per cento. Tuttavia, la diminuzione per le famiglie che si trovano nel primo decile di reddito sarà solo dello 0,4 per cento. Secondo questi autori, la riforma avvantaggia le famiglie collocate nella fascia tra il terzo e il settimo decile. Cfr. anche ISAE (2002b).
113. Alla fine degli anni novanta fu introdotto un sistema di benefici basato sulla ricchezza delle famiglie che sostituiva quello precedente basato sul reddito. Il vecchio sistema poteva portare ad una disallocazione di risorse pubbliche a causa del fenomeno delle non veritiere dichiarazioni dei redditi, che erano lo strumento principale usato nella valutazione dei bisogni.
114. Aumentare la generosità degli attuali meccanismi di assorbimento degli shock potrebbe diventare una stringente priorità se sarà approvata la legge quadro sulle pensioni attualmente in discussione in Parlamento, che introduce l'obbligo di trasferire le risorse per il *trattamento fine rapporto* ai fondi pensione privati (cfr. la sezione sul sistema previdenziale).

115. Cfr. OCSE (2002c).
116. ISTAT (2002a).
117. L'età media per il conseguimento della laurea è di 26 anni e mezzo.
118. Nel 2001 la quota di popolazione nella fascia di età tra i 15 e i 19 anni che non frequentava la scuola e non era occupata era pari al 12 per cento. Quella tra i 20 e i 24 anni nelle stesse condizioni era del 25 per cento. Cfr. OCSE (2002c).
119. Fino a poco tempo fa l'obbligo scolastico vigeva fino ai 14 anni di età. La riforma della scuola elementare e secondaria del 2000 ha portato questa età a 16 anni.
120. Cfr. Blomdal, Field e Girouard (2002). Nonostante la bassa qualità e gli insoddisfacenti ritorni, i livelli di entrata nell'istruzione universitaria sono elevati poiché le tasse sono relativamente basse e, in genere, lo studio non è condizionato rigorosamente a specifiche programmazioni di corsi e di esami.
121. Inoltre, i bambini inizieranno le elementari all'età di 5 anni e mezzo.
122. Il corso dura 4 anni più uno aggiuntivo, nel caso lo studente intenda frequentare l'università. Agli alunni è anche data la possibilità di cambiare la scelta e passare al liceo (o viceversa) in ogni momento durante la scuola secondaria.
123. L'OCSE (2003b) stima che l'effetto di lungo periodo sul livello del PIL pro capite di un ulteriore anno di istruzione si situi tra il 4 e il 7 per cento.
124. Checchi (2003) ritiene che la scelta anticipata del corso di studi sia correlata al grado d'istruzione dei genitori, nel senso che la scelta di una scuola secondaria finalizzata alla iscrizione all'università da parte degli alunni è largamente influenzata dal fatto di avere genitori con un elevato grado di istruzione. La possibilità di passare in un secondo momento da un corso professionale al liceo, o di iscriversi all'università direttamente dopo la scuola professionale, probabilmente non controbilancia questo fenomeno. Infatti, dopo l'avvio di un corso di studi, la transizione ad una istruzione più avanzata dipende principalmente dalla propria storia scolastica. Dati ISTAT (2002a) mostrano anche che solo una piccola parte degli studenti di scuole tecniche e professionali che decidono di iscriversi all'università completano poi gli studi (23-31 per cento contro il 55 per cento dei liceali). Inoltre, i risultati di un'indagine PISA suggeriscono che una maggiore differenziazione tra i vari tipi di scuola e una scelta anticipata possono portare a performance medie più basse da parte degli studenti e a una maggiore variabilità.
125. Cfr. Bertola e Checchi (2001).
126. Cfr., ad esempio, Tsuru (2000); Leahy *et al.* (2001) per un esame della letteratura in argomento e l'analisi dell'impatto degli sviluppi finanziari sulla crescita economica.
127. Nel caso dell'azienda alimentare, alcune banche hanno trasferito sui loro clienti le proprie pesanti esposizioni verso l'impresa in difficoltà, vendendo loro *junk bonds* da questa emessi, il cui ricavato è stato poi utilizzato per rimborsare alle banche i prestiti dell'azienda.
128. Shleifer e Vishny (1997) mostrano che una parziale mitigazione del conflitto di interessi tra azionisti di controllo e di minoranza può derivare da una concentrazione della proprietà.
129. Cfr. Barontini e Caprio (2002). Comunque, un successivo studio di Brunello *et al.* (2003) evidenzia come la performance aziendale sia negativamente correlata al turnover dei C.E.O. se (e solo se) l'azionista di controllo non è lo stesso C.E.O., così che gli azionisti di controllo che non lo sono costituiscano un meccanismo di corporate governance

- sostitutivo degli amministratori esterni capace di ridurre i conflitti di agenzia.
130. Questa pratica è nota spesso come “effetto tunnel” (“*tunnelling*”), vale a dire il trasferimento di attività e profitti delle imprese a beneficio degli azionisti di controllo, Cfr. Johnson *et al.* (2000).
 131. Cfr. Dyck e Zingales (2002); anche Zingales (2000).
 132. Cfr. CONSOB (2002).
 133. Secondo Dyck e Zingales (2002) possono qui svolgere un ruolo altri fattori istituzionali oltre il contesto normativo. I risultati empirici di questi due autori mostrano come un elevato livello di diffusione dell'informazione e il rispetto delle normative fiscali sembrano costituire il fattore più efficace per limitare l'appropriazione di benefici da parte degli azionisti di controllo. L'Italia si colloca comunque, per entrambi gli indicatori, in fondo alla lista dei paesi OCSE inclusi nel loro campione. Va anche detto che nei paesi in cui l'azionista di controllo può appropriarsi di una larga parte del valore di un'azienda, gli imprenditori saranno più riluttanti a quotarsi. Di qui, l'importante conclusione di questo studio, secondo la quale imporre il rispetto della normativa fiscale può favorire lo sviluppo finanziario.
 134. Cfr. Pagano e Volpin (2000).
 135. Cfr. Dyck e Zingales (2002), i quali notano anche che mercati dei prodotti competitivi rendono i prezzi più trasparenti, cosa che riduce l'utilizzo abusivo dei prezzi di trasferimento su “tunnel assets” fuori dell'impresa.
 136. Cfr. Giavazzi (2003a).
 137. Tali settori promettono futuri profitti da monopolista non più possibili in quelli tradizionali, sempre più soggetti ad una intensa concorrenza globale. Ne risulta così, ad esempio, che il gruppo Benetton controlla adesso la società Autostrade, il gruppo FIAT ha una partecipazione di maggioranza nelle telecomunicazioni, il gruppo Pirelli nell'energia.
 138. Cfr. Brunello *et al.* (2003).
 139. La grave crisi degli anni trenta derivò dagli stretti legami esistenti tra banche e imprese, legami soppressi da leggi successive. Perciò, diversamente dalla Germania, le banche non hanno diritto di voto per le azioni che custodiscono, né possono sollecitare voti per rappresentanza (*ibid.*).
 140. Dal punto di vista delle banche, si riduce in tal modo l'esposizione al rischio di fallimento dell'impresa; da quello delle aziende, si riduce il costo del credito attraverso la “concorrenza” tra creditori multipli. Relazioni creditizie multiple sono (stranamente) comuni anche in Germania; cfr. Hellwig (2003). Comunque, con il processo di consolidamento e despecializzazione (modello della banca universale) intervenuto nell'ultimo decennio, il numero delle relazioni bancarie multiple in Italia sta diminuendo.
 141. Cfr. Brunello *et al.* (2003).
 142. Secondo dati della Banca d'Italia, solo il 46 per cento dei prenditori di credito aziendali intrattengono relazioni con più di una banca e solo il 25 per cento con più di due. La grande maggioranza delle piccole imprese hanno un unico rapporto bancario.
 143. Il credito a breve termine rappresenta circa il 23 per cento del totale in Francia e oltre il 17 per cento in Germania.
 144. Cfr. Bonaccorsi di Patti e Gobbi (2001 e 2003). Ferri e Inzerillo (2002) sostengono che vi è stato un periodo di transizione di razionamento del credito dovuto all'interruzione

dei rapporti banca/impresa a seguito del processo di ristrutturazione, ma che nel medio-lungo termine l'accresciuta efficienza delle banche operanti nel meridione dovrebbe apportare benefici alle imprese. Lo stesso studio conclude comunque che la ristrutturazione del sistema bancario "sembra aver prodotto pochi degli attesi benefici per le piccole e medie imprese in termini di finanza innovativa e supporto internazionale" (pag.3).

145. Alla fine del 2002 il tasso delle sofferenze era del 13 per cento al Sud e del 3,6 per cento al Centro-Nord; per le imprese a controllo singolo era del 24,4 per cento contro il 7,7 per cento (Banca d'Italia, 2003b).
146. Cfr. i risultati dell'indagine del *Sole 24 Ore* "In banca muoiono le idee. Ai nuovi business non si dà credito", 5 maggio 2003).
147. Cfr. Messori (2002b).
148. Cfr. Bianchi ed Enriques (2001); CONSOB (2002).
149. Anche il controllo delle imprese assicurative da parte delle banche può condurre a problemi di *mismatching* delle scadenze, poiché le assicurazioni detengono attivi prevalentemente a lungo termine mentre le passività delle banche sono a breve (cfr. Giavazzi, 2003b).
150. L'adattamento del modello dualistico solleva problemi simili. In Germania, il comitato di sorveglianza non partecipa alle decisioni strategiche della società, ma esercita funzioni di controllo del management tipiche del precedente collegio sindacale. Allo stesso tempo esso approva il bilancio in luogo dell'assemblea degli azionisti senza essere interessato dai cambiamenti nella proprietà dell'impresa. Il bilancio è così approvato da un organismo che svolge sistematiche funzioni di controllo e che può così agire da barriera alla contendibilità dei diritti di proprietà dell'azienda. Cfr. Messori (2003).
151. *Ibid.*
152. Gli obblighi di trasparenza costituiscono già un potente ostacolo alla quotazione. Una recente indagine della Borsa evidenzia come 1.000 imprese italiane si astengano dall'accedervi pur avendo tutti i requisiti necessari.
153. Cfr., ad esempio, l'intervista al ministro dell'economia Tremonti al *Sole 24 Ore*, 25 aprile 2003; il ministro ha ottenuto l'assenso degli altri ministri economici al summit di Deauville del 17 maggio 2003 per monitorare il lavoro dei tecnici sulla transizione al nuovo Accordo di Basilea (cfr. Baglioni, 2003). Il Governo ha anche evidenziato che le regole dell'Accordo non tengono conto del fenomeno del *pooling* del rischio per effetto delle relazioni bancarie multiple delle imprese italiane. Cfr., ad esempio, *Corriere della Sera*, "Tremonti: troppa tecnocrazia", 16 maggio 2003.
154. La quota di attività totali attribuibili alle banche nelle quali il Governo o le fondazioni detengono la maggioranza si è ridotta al 10 per cento dal 58 della metà degli anni novanta. Il numero di banche quotate è cresciuto e rappresenta oggi l'80 per cento dell'attivo consolidato del sistema. Sullo stesso aggregato la quota degli intermediari esteri pesa per il 7 per cento e anche più in settori di attività specifici, come i servizi alle imprese, l'asset management e il credito al consumo. Il grado di integrazione delle istituzioni estere nel settore bancario italiano, sia in termini di quota di mercato che di partecipazioni azionarie nei gruppi più grandi rispecchia quello dei partners maggiori in area euro.
155. L'intenso processo di consolidamento bancario degli anni novanta è stato accompagnato da guadagni di efficienza e competitività, ma ha comportato crescenti distor-

sioni nella struttura della proprietà, poiché nel processo è venuto a mancare il fattore cruciale della concorrenza nella lotta per il controllo societario. Le banche possono anche permettersi di non essere competitive nei servizi non bancari, in particolare nell'*asset management*, grazie alla posizione di forza che deriva loro dall'esistenza di un vasto stock di ricchezza precedentemente investito in titoli di Stato. Cfr. Messori (2003).

156. Secondo le *Istruzioni di Vigilanza per le Banche* (ottobre 1999) se un soggetto vuole acquisire il 5 per cento di una banca, direttamente o indirettamente, esso deve notificarlo alla Banca d'Italia almeno 7 giorni prima della riunione del consiglio di amministrazione che dovrebbe decidere sull'argomento. Inoltre, la Banca d'Italia, nel giudicare l'iniziativa, deve seguire un alquanto vago principio di "soundness" finanziaria. Gli obblighi di reporting sono severi e possono scoraggiare le banche, anche perché i criteri per l'approvazione sono piuttosto incerti.
157. Cfr. Cappiello (2002), che sottolinea anche come i costi di una procedura fallimentare siano alti (oltre il 20 per cento dell'attivo fallimentare) e comportano enormi perdite per i creditori (in media l'80 per cento dei crediti).
158. Cercone (2001).
159. Alcune delle sanzioni civilistiche più gravi come la perdita della riservatezza della corrispondenza e le limitazioni alla libertà di movimento sono largamente riconosciute come "eccessive", ma non sono state ancora abrogate; cfr. Cappiello (2002).
160. Cfr. Marcucci (2001).
161. Santella (2003).
162. Cappiello (2002).
163. Cfr. Joumard (2002) per una descrizione dei sistemi fiscali nell'Unione europea.
164. FMI (2002b).
165. La legge finanziaria per il 2003 ha adottato alcune iniziative per ridurre l'onere dell'IRAP diminuendone l'aliquota per il settore agricolo, eliminando le borse di studio e i contratti di formazione dalla base imponibile e introducendo una deduzione di 2.000 euro per dipendente, fino a 5 dipendenti, per le società con un turnover inferiore a 400.000 euro. I risparmi per le imprese ammonteranno a oltre 400 milioni.
166. Cfr. il capitolo II per i più recenti sviluppi nell'area della finanza regionale e locale.
167. Per esempio, un privato pagherà un'imposta di 1,25 euro sugli interessi percepiti prestando 100 euro a un'impresa italiana a un interesse del 10 per cento; ma deducendo il pagamento degli interessi di 10 euro a fronte di una imposta sul reddito d'impresa del 33 per cento, l'onere fiscale per l'impresa stessa si riduce di 3,30 euro. Il risultato finale di questa dinamica è il miglioramento della posizione di liquidità del settore privato di 2,05 euro a spese del Governo. Cfr. FMI (2002b).
168. ISAE (2002b).
169. Cfr. OCSE (2002d) per ulteriori dettagli.
170. Cfr. De Perris e Leone (2000).
171. Tra gli altri obiettivi per il Mezzogiorno vi sono: l'attuazione dei "patti territoriali", vale a dire degli accordi tra autorità locali, parti sociali e altri soggetti pubblici e privati, che prevedono la realizzazione di un programma di interventi locali per promuovere lo sviluppo; politiche per la localizzazione di unità produttive nel Sud; l'ammodernamento dell'agricoltura e dell'industria agroalimentare; l'incoraggiamento di nuovi modelli

organizzativi; la semplificazione delle procedure per la concessione del credito, con il coinvolgimento delle banche.

172. Cfr. ad esempio, DPEF 2003-2006 per ulteriori informazioni su queste agenzie.
173. FMI (2002a).
174. Cfr. anche il capitolo "*Coping with the ageing problem*" della Survey sull'Italia per il 2000 per una valutazione complessiva del sistema previdenziale e le riforme degli anni novanta.
175. Nucleo di valutazione della spesa previdenziale (2002).
176. Dati della COVIP, l'autorità di vigilanza sui fondi pensione, mostrano che alla fine del 2001 esistevano 718 fondi con un numero iscritti inferiore ai 2 milioni, vale a dire lievemente meno del 9 per cento di tutti gli occupati (dipendenti e autonomi).
177. Per le proiezioni della spesa pensionistica nel medio-lungo periodo, cfr. Ragioneria Generale dello Stato (2002).
178. Il metodo di calcolo contributivo si applica in maniera integrale solo ai lavoratori assunti dopo il 1995. Alle persone che già lavoravano a quella data ma con meno di 18 anni di contributi versati si applica un sistema *pro rata* che combina il metodo di calcolo contributivo con quello retributivo.
179. Cfr. Brugiavini e Peracchi (2001).
180. Il sistema pensionistico attualmente vigente è caratterizzato dalla presenza di pensioni di vecchiaia e di pensioni di anzianità. La pensione di vecchiaia si consegue al compimento dei 65 anni di età per gli uomini e di 60 per le donne, con almeno 20 anni di contributi versati per entrambi. La pensione di anzianità si può ottenere a 57 anni di età (58 per i lavoratori autonomi) con almeno 35 anni di contributi, o a qualunque età con 40 anni di contributi. Alle persone che hanno iniziato a lavorare dopo il 1995 si applicherà un unico regime che prevede il pensionamento tra i 57 e i 65 anni di età con almeno 5 anni di contributi e un assegno pari ad almeno 1,2 volte la pensione sociale (una provvidenza per gli anziani poveri). Il nuovo regime comporta un adeguamento progressivo verso l'alto della pensione, attraverso più elevati coefficienti di trasformazione, se il lavoratore sceglie di rinviare il pensionamento a dopo i 57 anni di età e fino ai 65.
181. Cfr. Ministero del lavoro e delle politiche sociali (2002).
182. Reyneri (2003).
183. Nel lungo periodo, questo meccanismo era già considerato a rischio con il ricalcolo decennale dei benefici pensionistici (cfr. più avanti la sezione sullo sviluppo sostenibile).
184. Un'ulteriore priorità è rappresentata dall'imposizione di limiti al reinvestimento dei fondi pensione nelle azioni della società e, più in generale, da una normativa che impedisca ai fondi l'assunzione di rischi eccessivi per i lavoratori in caso di fallimento dell'impresa.
185. Secondo il Ministero del lavoro e delle politiche sociali (2002), con il nuovo regime contributivo un lavoratore di 65 anni con 40 anni di contributi versati avrà una pensione pari al 63,4 per cento, mentre uno di 60 anni con 35 anni di contributi ne avrà una del 48,1 per cento. Queste stime assumono che i coefficienti di trasformazione debbano essere modificati in coerenza con le ultime proiezioni sulle aspettative di vita. E' questa la ragione per cui essi differiscono da quelli della sezione seguente, che sono basati sui coefficienti attuali.

186. FMI (2002a).
187. Un altro obiettivo del provvedimento è la limitazione del diffuso fenomeno dei pensionati che continuano a lavorare “in nero”, che influenza il tasso di partecipazione al mercato del lavoro regolare. Va tuttavia notato che, fino a quando l'ISTAT includerà una stima dei lavoratori informali e irregolari nelle sue serie storiche, l'impatto del tasso di occupazione dei lavoratori più anziani, misurato con le attuali metodologie, sarà trascurabile. L'impatto sui conti pubblici, comunque, potrebbe essere notevole.
188. OCSE (2002b).
189. Cfr. Ministero del tesoro, *Italy towards EMU*, 1998.
190. 190 Cfr. Ministero del lavoro e delle politiche sociali (2002).
191. Con il sistema contributivo nozionale è istituito un conto che registra i contributi versati dal lavoratore e dal datore di lavoro. I contributi sono capitalizzati al tasso di crescita nominale del PIL. I contributi versati nel corso dell'intera vita lavorativa sono quindi sommati per arrivare al capitale “nozionale”. Quest'ultimo è poi convertito in una pensione utilizzando un fattore determinato dalla probabilità media attesa individuale di ricevere la pensione negli anni futuri, scontata ad un tasso di interesse dell'1 per cento. Questo fattore è espresso come “rendimento” che il soggetto riceverà dal capitale “nozionale”. Il rendimento aumenta per ogni anno di ulteriore permanenza in servizio fino all'età di 64 anni, in linea con la minore durata attesa dei pagamenti. Parimenti, il capitale “nozionale” aumenta in linea con eventuali versamenti addizionali di contributi. Infine, questi coefficienti di trasformazione saranno adeguati ogni dieci anni sulla base delle nuove stime delle aspettative di vita.
192. Questi risultati sono basati su un Lavoratore Produttivo Medio di sesso maschile, utilizzando le seguenti ipotesi: a) tasso di crescita dei salari reali e del PIL dell'1,75 per cento; b) tasso d'inflazione al 2 per cento; c) tasso di interesse reale al 2 per cento; d) età d'ingresso sul mercato del lavoro a 20 anni; e) mortalità come da tavole dell'Organizzazione mondiale della sanità (2000). D'altra parte, sulla base di ipotesi diverse il Rapporto strategico nazionale sulle pensioni del Ministero del lavoro e delle politiche sociali (2002) evidenzia che per le persone con una elevata disutilità al lavoro la modifica nell'effetto ricchezza da pensione è negativa se, con il sistema pensionistico retributivo oggi in essere, esse decidono, a 57 anni, di continuare a lavorare, ma diventa positivo alla luce del nuovo sistema contributivo. Anche questi risultati si basano su un lavoratore di sesso maschile ipotizzando: a) un tasso di crescita dei salari reali e del PIL dell'1,5 per cento; b) un tasso d'inflazione al 2 per cento; c) un tasso di interesse reale al 2 per cento; d) un'età d'ingresso sul mercato del lavoro a 22 anni; e) un mortalità come da tavole EUROSTAT (2000). Inoltre la Strategia nazionale assume che i coefficienti di trasformazione con i quali le pensioni sono calcolate siano aggiustati per la più elevata aspettativa di vita del 2000 rispetto a quella utilizzata per la riforma del 1995.
193. L'entità dello squilibrio tra contributi e benefici è inoltre supportata dalle stime di conti intergenerazionali (Sartor, 2001).
194. Il TFR è stato introdotto nel 1982 per migliorare il grado di copertura del sistema di sussidi alla disoccupazione. Da allora, le condizioni per l'attribuzione dei sussidi si sono evolute in modo da rendere non più valida la motivazione originaria dell'esistenza del TFR; tuttavia esso ma non è più stato abolito.
195. Se i contributi a questo sistema dovessero essere reindirizzati a un sistema pensionistico integralmente finanziato questo, alla fine, offrirebbe benefici pari alla metà di quelli offerti dal sistema attuale, a condizione che i rendimenti finanziari reali futuri

- siano di 1 punto percentuale al di sopra della crescita della produttività. (Sartor et al., 2001).
196. I contributi sono esenti dall'imposta sul reddito; il reddito dell'investimento è tassato all'11,5 per cento e solo l'elemento capitale della pensione è tassato. Tale sistema offre un incentivo fiscale maggiore del classico sistema EET, a condizione che l'ali-quota marginale dell'imposta sul reddito sia superiore all'11,5 per cento. Esso offre anche un rendimento maggiore dei normali risparmi, anche se è tassato al 12,5 per cento a causa del rinvio della tassazione.
 197. La *Survey* del 2002 aveva già analizzato i principali problemi del sistema sanitario nazionale italiano, specialmente nel contesto della riforma in corso in materia di federalismo fiscale. In particolare, il documento sottolineava gli ampi margini di miglioramento della qualità del servizio e la crescente pressione sulla spesa dopo la stretta registrata negli anni novanta.
 198. Per l'Italia le cifre sono alte anche perché si riferiscono a tutti i medici iscritti all'albo, a differenza di altri paesi OCSE, che riportano solo i dati sui medici effettivamente praticanti.
 199. Agenzia per i servizi sanitari regionali (2002).
 200. Ragioneria Generale dello Stato (2002).
 201. Le stime della Ragioneria generale dello Stato (2002) includono solo gli effetti demografici di una quota maggiore di anziani sulla popolazione. Esse non tengono conto di altre probabili cause di aumento della domanda di servizi sanitari, come ad esempio la tecnologia.
 202. E' stata di recente dibattuta la possibile eliminazione del "*rapporto di esclusività*", che i medici devono attualmente intrattenere con gli ospedali pubblici. In altri termini, i medici devono attualmente scegliere se lavorare o meno esclusivamente per le strutture pubbliche. Se decidono di sì, essi percepiscono una retribuzione maggiore e hanno opportunità di carriera nell'ospedale. Essi possono inoltre esercitare anche la professione privata, ma solo dopo il normale orario di lavoro e utilizzando la stessa struttura ospedaliera pubblica in cui già lavorano, la quale trattiene parte dei loro onorari. Secondo Cestone (2003), questa soluzione organizzativa è in grado di ridurre i problemi di *moral hazard* e di asimmetrie informative che sorgono quando i medici lavorano contemporaneamente in strutture pubbliche e private. D'altra parte, imporre eccessivi vincoli ai contratti con i medici potrebbe indurre i migliori a lavorare solo nel privato, a meno che gli incentivi pubblici non superino l'attesa perdita di reddito da lavoro privato. Le regioni, e specialmente gli stessi ospedali, sembrano essere in una posizione migliore delle autorità centrali per valutare costi e benefici del tipo di contratto che hanno con i loro medici.
 203. Per una valutazione complessiva degli sforzi riformatori nei paesi OCSE, compresi i tentativi fatti per aumentare la concorrenza tra assicurazioni e tra fornitori, cfr. Docteur e Oxley (2003).
 204. Le opere programmate sulle linee transfrontaliere dovrebbero ridurre le emissioni nazionali di circa il 2 per cento; le società private possono ora costruire nuove linee. Un collegamento già programmato aggiungerà alla rete 2,3 gigawatt. Dato l'eccesso di domanda che insiste sulle linee internazionali, l'autorità di controllo ha indetto una gara per aumentare la loro capacità. La gara è stata però invalidata dalla magistratura, che ha ordinato un'allocazione pro rata della capacità.
 205. Gli impianti solari, a biomasse e a riciclo di rifiuti ricevevano 15 eurocent per kilowattora; quelli eolici 10,5 eurocent, e quelli idroelettrici di piccole dimensioni 8,5 eurocent. A fronte di ciò, agli impianti a gas venivano garantiti 3 eurocent per kilowattora. Dato che

gli impianti a gas emettono 400 grammi di anidride carbonica per kilowattora, il risparmio di emissioni è stato valutato a 1.100 euro per tonnellata di carbonio.

206. Un qualche credito dovrebbe inoltre essere attribuito per la riduzione dei costi di abbattimento dell'inquinamento atmosferico. Le esternalità per gli impianti a gas sono comunque di 0,3-0,4 eurocents per kilowattora.
207. Le regioni Lombardia, Emilia Romagna, Veneto e Umbria.
208. Su un livello di 31 Kg per ettaro nel 1995-1997, l'eccesso d'azoto era ben al di sotto della media europea (58 kg per ettaro) ma era più alto della media OCSE (23 kg/ha).

Acronimi

ACRI	Associazione delle Casse di Risparmio Italiane
AEEG	Autorità per l'Energia Elettrica e il Gas
AGCOM	Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni
AIE	Agenzia internazionale dell'Energia
APAT	Agenzia Nazionale per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici
ATO	Aree Territoriali Omogenee
CE	Commissione Europea
CNEL	Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro
CONSIP	Concessionaria servizi informativi pubblici
CONSOB	Commissione Nazionale per le Società e la Borsa
COVIP	Commissione di vigilanza sui fondi pensione
Dit	Dual income tax
DPEF	Documento di Programmazione Economico-Finanziaria
DRGs	Gruppi diagnostici (<i>Diagnostic related groups</i>)
DSL	Digital subscriber line
UME	Unione Monetaria Europea
ENEL	Ente nazionale energia elettrica
ENI	Ente nazionale idrocarburi
FMI	Fondo Monetario Internazionale
GHG	Gas a effetto serra (<i>Greenhouse gas</i>)
GRTN	Gestore Rete Trasmissione Nazionale
GW	Gigawatt
HHI	Herfindahl-Hirschman Index
IDE	Investimento Diretto Estero
IRAP	Imposta regionale sulle attività produttive
IRPEF	Imposta sul reddito delle persone fisiche
IRPEG	Imposta sul reddito delle persone giuridiche
IRPET	Istituto regionale per la programmazione economica della Toscana
ISAE	Istituto di Studi e Analisi Economica
ISFOL	Istituto per lo Sviluppo della Formazione dei Lavoratori
KWh	Kilowatt ora
LRIC	Long-run incremental costs (costi incrementali strutturali)
MECT	Marginal effective rate of corporate taxation
Mt	Milioni di tonnellate
OFT	Office of Fair Trading
PES	Public employment service
PIL	Prodotto Interno Lordo
PPA	Parità di potere d'acquisto (PPP – Purchasing Power Parity)

PPP	Parteneriati Pubblico-Privato
PTF	Produttività totale dei fattori
QCS	Quadro Comunitario di Sostegno
R&S	Ricerca e Sviluppo
RUO	Reference unbundling offer (Offerta di riferimento dei servizi di accesso disaggregato)
PMI	Piccole e Medie Imprese
SMP	Significant market power (operatori con notevole forza di mercato)
Srl	Società a responsabilità limitata
Spa	Società per azioni
TFR	Trattamento di fine rapporto
TWh	Terawatt ora
UE	Unione europea

Allegato I
Indici Balassa

Descrizione della metodologia

L'indice Balassa è il criterio di misurazione più utilizzato per confrontare i vantaggi relativi in materia di risultati delle esportazioni, per paese e per settore industriale. Questo indice è definito come la percentuale di esportazione nazionale per un settore industriale specifico, divisa la percentuale di esportazione di un gruppo di paesi, definito "gruppo di riferimento", per lo stesso settore industriale.

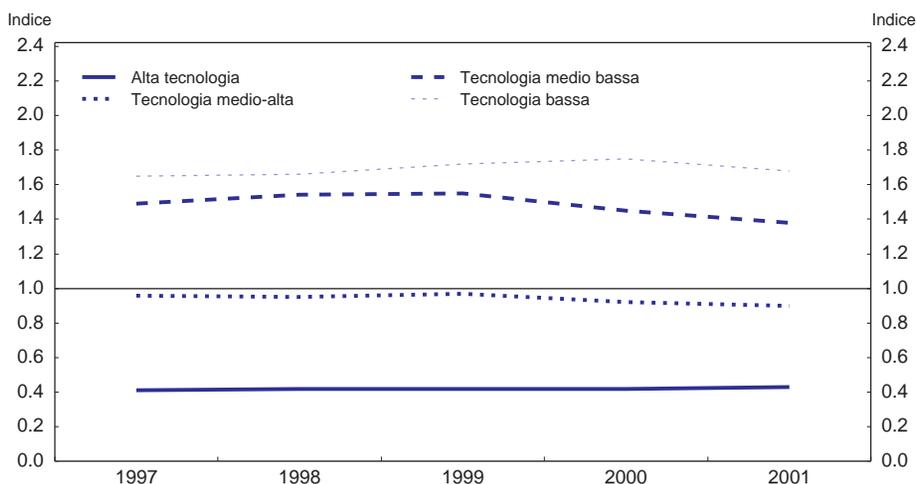
L'indice Balassa di un paese I, rispetto al resto del mondo, per il settore industriale J è calcolato come di seguito:

$$B_{i,j} = (X_{i,j} / X_{\text{mondo},j}) / (X_{i,\text{totale}} / X_{\text{mondo,totale}})$$

Dove i è il paese in esame

j è un settore industriale messo a confronto

Figura A1.1. Indici Balassa per l'Italia¹



1. Cfr. La sezione settori produttivi per i dettagli sulle definizioni. *Fonte:* Calcoli elaborati in base ai dati OCSE, Statistiche commerciali estere.

Se $B_{i,j}$ è superiore a 1, il paese I presenta un evidente vantaggio competitivo nel settore industriale J, poiché detto settore nel paese è più importante rispetto alle esportazioni nei paesi di riferimento.

Ripetendo questi calcoli è possibile determinare i settori deboli e quelli forti di un paese. Il caso italiano è illustrato nella Figura A1.1.

Settori produttivi

Nei calcoli si è tenuto conto del seguente riepilogo settoriale:

- *Industrie dell'alta tecnologia*: settore aeronautico (ISIC 3845), attrezzature per uffici e materiale informatico (ISIC 3825), prodotti farmaceutici (ISIC 3522), radio, TV, e apparecchiature di comunicazione (ISIC 3832).
- *Industrie tecnologiche di livello medio alto*: prodotti professionali (ISIC 385), veicoli a motore (ISIC 3843), macchinari elettrici escluse le apparecchiature per la comunicazione (ISIC 383-3832), prodotti chimici esclusi i prodotti farmaceutici (ISIC 351+352-3522), altre attrezzature di trasporto (ISIC 3842+3844+3849), macchinari non elettrici (ISIC 382-3825).
- *Industrie tecnologiche di livello medio basso*: prodotti a base di gomma e materie plastiche (ISIC 355+356), industria navale (ISIC 3841), altri prodotti (ISIC 39), metalli non ferrosi (ISIC 372), prodotti a base di materiali non metallici (ISIC 36), prodotti metallici (ISIC 381), raffinazione del petrolio e relativi prodotti (ISIC 353+354), metalli ferrosi (ISIC 371).
- *Industria tecnologica di basso livello*: carta, prodotti a base di carta e prodotti di tipografia (ISIC 34), tessili, capi di abbigliamento e pelletterie (ISIC 32), prodotti alimentari, bevande e tabacco (ISIC 31), prodotti a base di legno e arredamento (ISIC 33).

Allegato II

La riforma delle fondazioni bancarie

L'inizio del processo di razionalizzazione nel settore bancario in Italia

Il processo di razionalizzazione e di privatizzazione del settore bancario è iniziato a seguito della regolamentazione europea sui finanziamenti pubblici alle aziende, e all'istituzione dell'autorità anti-trust a Bruxelles. Nel 1985, il Parlamento italiano ha recepito la prima direttiva comunitaria sulla liberalizzazione del mercato dei crediti (1977): in base alla nuova normativa, tutti gli agenti che si conformano ad una serie di condizioni possono diventare operatori bancari in un mercato europeo del credito unico. Ciò ha pertanto esposto le banche italiane, che soffrivano già di mercati segmentati e frammentari, ad una maggiore concorrenza, sia a livello nazionale che internazionale.

L'assetto fondamentale della riforma del settore bancario italiano, era tuttavia già stato definito dalla legge "Amato-Carli" (n. 218, luglio 1990). Secondo i termini della legge in questione, gli istituti bancari statali possono: trasferire le proprie attività bancarie alle società a responsabilità limitata, trasformare le loro quote di capitale in azioni e compiere fusioni con altre banche. Le regole istituite per il controllo del capitale nelle società bancarie, prevedevano una riduzione dell'influenza del settore pubblico, autorizzando la vendita al pubblico degli interessi minoritari e attribuendo al Governo il potere di autorizzare la privatizzazione. La legge incoraggia inoltre un aumento delle dimensioni delle banche mediante sgravi fiscali sulle operazioni di fusione.

Nel 1994 è entrato in vigore il *Testo Unico bancario*, approvato nel 1993. Il nuovo testo (il testo precedente risaliva al 1936) conteneva le norme nazionali che attuavano le nuove direttive comunitarie in materia bancaria. Il Codice si fonda su quattro principi fondamentali (Messori, 2002a): i) una banca è considerata come qualsiasi altra impresa (Cfr. più sopra; ii) ogni banca può scegliere le proprie modalità organizzative (banca universale, gruppo multifunzionale, banca specializzata, etc.) ed è libera di fornire quasi tutti i tipi di servizi finanziari, salvo le assicurazioni e i fondi di investimento (ciò ha creato le condizioni favorevoli alle conseguenti fusioni e ristrutturazioni che hanno rafforzato notevolmente il sistema bancario); iii) il controllo delle banche attraverso un'autorità ad hoc (Ministro dell'Economia, Commissione interministeriale per il credito e il risparmio, Banca d'Italia) sarebbero azioni precauzionali, comportando un maggiore margine di autoregolamentazione da parte delle banche; e iv) la separazione fra banche e aziende industriali è attenuata.

Entrambi i testi hanno dato vita alla forma attuale delle fondazioni. Le fondazioni bancarie, relative a strutture semi private definite dalla legge, acquisiscono la proprietà dell'esteso gruppo di banche che operavano tradizionalmente come fondazioni o enti associativi: nel nuovo contesto, i dirigenti di queste banche garantiscono formalmente la funzione creditizia, indipendentemente dal parere della fondazione di appartenenza.¹ Da allora, sono state create 89 fondazioni; nel 2000 l'attivo totale delle fondazioni italiane corrispondeva a 35,4

Tavola A2.1. **Distribuzione geografica delle fondazioni bancarie**

Area geografica	Numero di fondazioni	Percentuale del capitale delle fondazioni
Nord ovest	17	41.5
Nord est	30	22.0
Centro	31	32.4
Italia Meridionale e Isole	11	4.1
Totale	89	100.0

Fonte: Fonte: ACRI (2002).

miliardi di €, circa il 2,8 per cento del PIL nazionale e quasi 1/3 del valore totale del sistema bancario italiano. Le banche erano detenute totalmente o in parte dalle fondazioni che rappresentavano circa il 60 per cento di tutto il capitale bancario e si concentravano in particolare nelle regioni centrali e settentrionali della Penisola (Tabella A2.1).

Tuttavia, le precedenti non sono state in grado di risolvere i problemi legati al controllo pubblico, attraverso le fondazioni. Alla fine del 1994, il 75 per cento delle fondazioni deteneva ancora la maggioranza del capitale delle loro banche, mentre quasi il 20 per cento aveva ridotto le proprie posizioni alla minoranza, esercitando spesso tuttavia il controllo maggioritario effettivo, attraverso accordi di coordinamento con altre fondazioni.² Un'azione per fare uscire le fondazioni dalle banche è scaturita per la prima volta dalla direttiva del 1994 del Ministero dell'Economia (*direttiva Dini*) che stabilisce il principio della diversificazione dell'attivo delle fondazioni.

Il consolidamento del settore e le nuove regole

I due obiettivi principali della legge "Ciampi-Visco" (legge 461 del 1998 e decreto legislativo 153 del 1999) riguardano l'obbligo di svincolare le fondazioni dalla proprietà delle banche e l'obbligo delle fondazioni di adottare una strategia orientata verso il settore privato *no profit*. A tal scopo:

- Sono stati creati *incentivi fiscali*: una defiscalizzazione dei benefici delle fondazioni o delle loro banche, realizzati dalle vendite. Le fondazioni beneficavano di un termine vantaggioso per svincolarsi dal controllo nelle loro banche (4 anni o, secondo condizioni particolari, 6 anni); dopo questo termine, le fondazioni perderebbero i vantaggi fiscali riservati alle attività non commerciali se non rinunciano al controllo dell'azionariato nelle banche;
- La normativa prevede che le fondazioni sono *soggetti privati* (aventi la totale autonomia per quanto concerne i decreti e l'amministrazione dell'attivo) e indica i sei *settori senza scopo di lucro* in cui le fondazioni devono orientare almeno il 50 per cento delle loro attività (*es.* estensione delle attribuzioni derivanti dal reddito sull'attivo): arte, pubblica assistenza, beni culturali e ambientali, istruzione, scienza, assistenza sanitaria. Le fondazioni non possono neppure mantenere o, per implicazione, rilevare aziende private senza l'intento chiaro di operare in uno di questi sei settori, che escluderebbe ovviamente l'attività bancaria. La parte rimanente delle loro attività, dovrebbe inoltre essere rivolta ad attività che presentano un'utilità altamente sociale.

La normativa è stata in parte efficace grazie a un contesto bancario più favorevole. Nel 1997, è iniziata una notevole ondata di consolidamento del settore bancario (attraverso

fusioni e rilevamenti, principalmente fra i grandi gruppi bancari e le reti regionali del settore). L'intero sistema creditizio italiano ha acquisito maggiore efficienza e trasparenza. Pertanto, la riforma "Ciampi-Visco" ha avuto il lodevole merito di orientarsi verso la stessa direzione che i mercati avevano preso due anni prima, contribuendo nello stesso tempo a completare questo processo di consolidamento. In particolare, ora le fondazioni vedono i mercati giudicare i dirigenti delle loro banche e devono realizzare profitti dall'attivo delle loro banche e reinvestirne la metà nel settore *non-profit*.

Così nel 1999, solo due grandi fondazioni controllavano direttamente più del 50 per cento delle loro vecchie banche,³ mentre la partecipazione azionaria media delle fondazioni nelle loro banche era scesa ad appena il 26,3%, contro il 100 per cento registrato all'inizio del decennio (Figura A2.1).

Ciononostante, a questo stadio della riforma rimanevano due punti deboli:

- La riforma "Ciampi-Visco" ha introdotto un concetto di controllo sulle banche fondato sull'*influenza dominante* di una singola fondazione (p.es. il potere di nominare o espellere la maggioranza degli amministratori delle loro banche). Anche così, sebbene le fondazioni abbiano ridotto la partecipazione azionistica, esse sono riuscite a mantenere la centralità nel sistema bancario, attraverso il coordinamento degli accordi con altri azionisti.
- Per evitare il rischio che le fondazioni sostituiscano lo Stato in diversi servizi pubblici nelle comunità locali, ad esempio, per garantire il completamento e non la sostituzione del welfare da parte delle fondazioni, il documento "Ciampi-Visco" prevede che un'ampia proporzione dei dirigenti delle fondazioni rappresenti la società civile locale e non i politici locali. Tuttavia, seppure i rappresentanti della società civile aumentino, essi non rappresentano ancora la maggioranza nei consigli delle fondazioni.⁴ Nello stesso tempo permane tuttavia una visione non chiara sul ruolo della fondazione rispetto al governo nel settore terziario.⁵

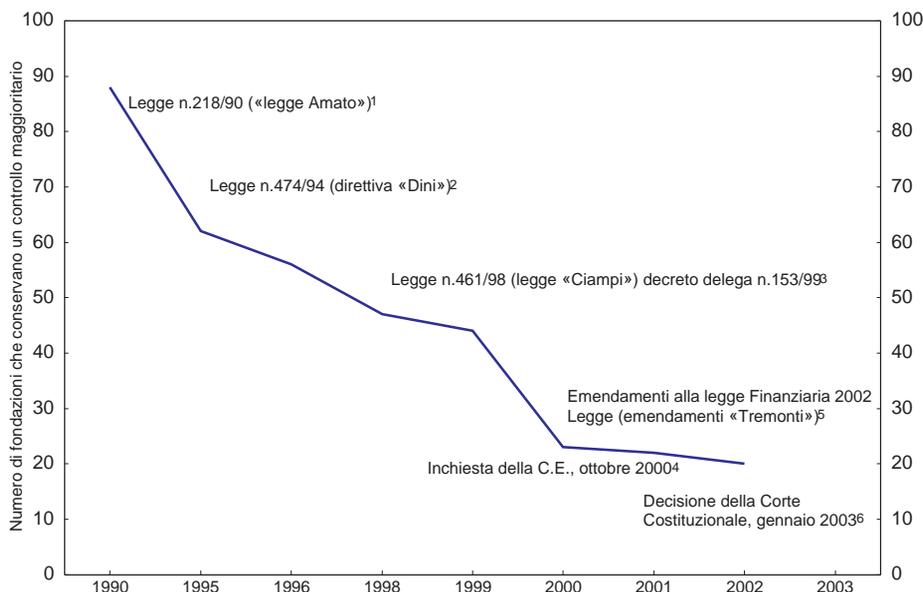
Tutti gli incentivi creati dalle due nuove normative vanno nella direzione giusta, ma presentano un punto debole. Si tratta principalmente di capire se la fondazione opera per ottimizzare il bene della società, oppure se agisce secondo una logica superficiale di potere, clientelismo e influenza locale. E' opportuno verificare se le fondazioni hanno gli incentivi per scegliere efficacemente le iniziative nel settore *no-profit*, oppure per investire efficientemente il loro capitale. Se, per esempio, il dirigente di una fondazione compie un inopportuno investimento, tale comportamento non sarà sanzionato, giacché non esistono meccanismi chiari – per gli azionisti, i clienti o gli utenti, e neppure per gli elettori – che definiscono la responsabilità o impongono sanzioni. Pertanto l'attendibilità delle fondazioni è ancora insufficiente, e sottovaluta i tentativi della legge di creare incentivi per i loro dirigenti, al fine di stabilire comportamenti esemplari.⁶

Poiché l'assenza di sanzioni di mercato nel settore *non-profit* compromette gli sforzi di valutazione dell'attivo delle fondazioni e la capacità di comprenderne l'influenza, sia nel settore bancario che in quello *non-profit*, è necessario uno sforzo normativo per dotare le fondazioni di un consiglio esecutivo più efficiente e trasparente, facilitando il monitoraggio delle loro scelte da parte di tutti gli azionisti. Questo processo di valutazione avrà uno sviluppo lento. Tuttavia la legge obbliga le fondazioni ad attribuire il loro attivo secondo i principi della redditività, della diversificazione e della prudenza.⁷

Le fondazioni nell'attuale Legislatura

Dopo l'elezione di un nuovo Parlamento e Governo, sarebbe stato importantissimo continuare a spingere le fondazioni a lasciare il controllo che esercitano ancora sulle banche. Il nuovo

Figura A2.1. Principali eventi legislativi della riforma delle fondazioni e delle partecipazioni bancarie maggioritarie



1. Legge n.218/90 ("Legge Amato"). Le banche pubbliche si sono trasformate in Società per azioni (Spa), detenute totalmente dalle Fondazioni. Le Fondazioni devono mantenere il controllo maggioritario nelle Spa.
2. La legge n.474/94 (Direttiva "Dini") elimina l'obbligo delle Fondazioni a trattenere la maggioranza del capitale nelle Spa; i disinvestimenti beneficiano di incentivi fiscali.
3. Legge n.461/98 ('legge Ciampi') e decreto delegato n. 153/99. Le Fondazioni devono cedere tutto il controllo maggioritario entro 4 anni (15 giugno 2003) e le operazioni ricevono incentivi fiscali. Le Fondazioni definite come agenti privati con piena autonomia statutaria e dirigenziale, sotto il controllo del Ministero dell'Economia.
4. Nell'ottobre 2000, la Commissione europea, inizia un'indagine sulle misure fiscali stabilite dalla "legge Ciampi", che sospetta si tratti di aiuti statali.
5. Gli emendamenti della legge finanziaria 2002 ('emendamenti Tremonti'), alla fine del 2001, propongono l'introduzione di tutto l'attivo bancario delle Fondazioni nelle subholding SGR, per essere soggette al controllo della Banca d'Italia, e potenziare la rappresentanza delle autorità pubbliche locali nei consigli delle Fondazioni.
6. La Corte Costituzionale, nel dicembre 2002, impugna gli emendamenti Tremonti.

Fonte: ACRI (2002); OCSE.

Governo ha scelto tuttavia di intervenire in questo processo con una modifica dell'ultimo momento della legge finanziaria 2002. Ne è conseguito un dibattito politico animato, che ha portato ad un appello alla Corte Costituzionale per modificare gli emendamenti. Tuttavia, si tratta principalmente di sapere se queste iniziative seguiranno il percorso previsto di dodici anni di riforma o se lo bloccheranno. La clausola della legge finanziaria si fondava su due grandi obiettivi:

- la nuova normativa amplia il concetto di controllo per coprire situazioni in cui il controllo è esercitato congiuntamente da diverse fondazioni;
- per stabilire una serie di situazioni di non compatibilità, il Ministero dell'Economia stabilirà le regole per impedire i conflitti di interessi fra i dirigenti che attribuiscono i fondi delle fondazioni e gli operatori che ricevono finanziamenti dagli stessi.

Si tratta in realtà di un ottimo punto di partenza per la riforma. La riforma del 2001 ha identificato per la prima volta il concetto di controllo, per includere casi in cui tale aspetto, è riducibile, direttamente o indirettamente, a diverse fondazioni, anziché a una. Inoltre alcuni dirigenti appartenenti alla società civile possono avere un vantaggio economico ovvio ad essere membri del consiglio di una fondazione, rendendo più difficile il cammino verso una maggiore trasparenza, e il legislatore ha chiaramente un ruolo da svolgere nella risoluzione di tali conflitti di interesse. Tuttavia il successivo decreto del Ministero dell'Economia – attuativo del disposto della legge finanziaria – supera realmente questi problemi.

A proposito del primo obiettivo, la definizione del controllo delle fondazioni sulle banche è rafforzata, ma una serie d'elementi discrezionali può distorcerne l'attuazione. Se le fondazioni dovessero liberarsi del loro azionariato sul controllo del credito, la scadenza per la liberazione dell'azionariato nelle società alle quali le fondazioni hanno trasferito l'attività bancaria è stata prorogata al giugno 2006, a condizione che gli azionariati siano affidati a *società di gestione del risparmio* – SGR) indipendenti.⁸ Le SGR devono essere disciplinate dal Ministero dell'Economia in base a criteri finora non specificati, mentre la separazione del controllo e la proprietà introdurranno una serie di ambiguità per quanto concerne l'attribuzione delle responsabilità. Tali fattori potrebbero, a loro volta, acuire la debole concorrenza del mercato per la proprietà bancaria e i diritti di controllo.

La realizzazione del secondo obiettivo, che applica alle fondazioni la nuova disciplina relativa ai conflitti di interesse, potrebbe avere inoltre conseguenze indesiderate. Secondo la nuova clausola, la maggioranza dei membri del consiglio esecutivo della fondazione deve essere costituita da rappresentanti delle autorità locali, che costringono in maniera efficace la fondazione a promuovere lo sviluppo locale. Ciò potrebbe confondere la differenza fra una fondazione e un'agenzia pubblica, sebbene la prima sia espressamente definita dalla legge come entità privata, e goda di un'ampia autonomia. L'utilizzo delle fondazioni come strumento di finanza pubblica locale, costituirebbe un punto di partenza negativo, tutt'altro che trasparente e penalizzante in maniera iniqua per i settori bisognosi (che hanno poche fondazioni).

Il processo di riforma è iniziato nel 1990, con il chiaro intento di impedire all'operatore locale di agire nel settore creditizio. I nuovi provvedimenti possono essere considerati come un accrescimento dell'influenza pubblica sulle fondazioni, anche se queste ultime devono cedere le azioni per il controllo bancario (sia singolo che congiunto) oppure, in alternativa affidarle ad una società di gestione del risparmio. La nuova normativa sembra considerare che la privatizzazione delle banche italiane sarà completata rapidamente con risultati soddisfacenti, e le fondazioni non saranno più legate né alle banche né alla funzione creditizia. Tuttavia potrebbe essere necessaria un'ulteriore legislazione per completare il processo di riforma.⁹

Note

1. Queste banche rappresentavano circa un quarto dell'attivo del sistema bancario al momento della riforma Amato; il 93 per cento di queste banche, erano a loro volta Casse di risparmio o Banche del monte (banche di risparmio), e il restante 7 per cento erano Istituti di credito di diritto pubblico. Tali banche erano radicate nelle pubbliche amministrazioni locali o in opere di benevolato, ed erano storicamente soggette al controllo pubblico. Con le riforme, la gestione delle banche doveva essere migliorata, separando la direzione dalla proprietà, trasformandole in società per azioni pubbliche, che

sono ora il tipo di proprietà predominante nel sistema bancario italiano. Le dimensioni generali sono cresciute di circa due terzi dell'attivo bancario nel periodo delle riforme Ciampi del 1998. Cfr. Messori (2002a).

2. La parte restante (meno del 10 per cento) ha trattenuto esattamente la metà del suo capitale bancario. Ibid.
3. 18 fondazioni minori hanno continuato ad esercitare il controllo maggioritario. Cfr. ACRI (2002).
4. Nel 2000, il 50,2 per cento dei dirigenti delle fondazioni italiane provenivano da istituzioni locali (30,1 per cento da enti locali, 9,4 per cento dalle Camere di Commercio, 10,7 per cento dal sistema sanitario, dalle agenzie turistiche pubbliche, ecc.), pertanto la partecipazione della società civile locale (accademici, studiosi, religiosi, opere di benevolato, artisti, ecc.) erano passati al 49,8 per cento dei 1.550 dirigenti.
5. Messori (2002a) suggerisce che l'attività delle fondazioni nel settore non-profit riguarda tutte le situazioni in cui esiste un evidente scambio negativo fra l'efficienza e la giustizia sociale. Quando lo Stato interviene, per tutelare la giustizia sociale, uccide sempre un mercato; se una fondazione interviene, la concorrenza e il mercato potrebbero essere preservati, poiché le fondazioni sono più flessibili ed efficienti del governo. Tuttavia, l'autore insiste anche sul fatto per poter diventare efficaci le fondazioni devono prima migliorare la loro attendibilità. Devono rinunciare al controllo sulle banche e adottare strutture di gestione aziendale adeguate, con una supervisione efficace da parte di terzi sul ritorno dei loro attivi e l'utilizzo di questi fondi nel settore non-profit.
6. La legge n. 289/2002 ha stabilito ulteriormente che le fondazioni con attivi inferiori a 200 milioni di euro o operanti principalmente nelle Regioni a statuto speciale possono mantenere l'azionariato bancario fino a giugno 2006.
7. Il decreto legislativo n.153/1999 stabilisce che il Ministero dell'Economia determina i livelli minimi di redditività.
8. Al contrario durante l'ultima cordata per Mediobanca (marzo-aprile 2003), le fondazioni erano viste da molti commentatori come enti che cercavano di consolidare una posizione di influenza nella banca, mediante complicati controlli incrociati, anziché mantenendo la propria attività.
9. Nel Dicembre 2002, l'attuazione delle disposizioni è stata impugnata dalla Corte Costituzionale, e lo statuto della riforma rimane attualmente poco chiaro.

Allegato III

Efficienza della pubblica amministrazione

Lo studio economico OCSE sull'Italia del 2002 comprendeva una sezione sull'efficienza della spesa pubblica. La sezione si concentrava tra l'altro sulla gestione delle risorse umane nella pubblica amministrazione, sulla qualità dei servizi, e sugli oneri amministrativi. In questo allegato è presentato un aggiornamento sugli sviluppi recenti di questi settori.

Gestione delle risorse umane

Dopo il calo registrato nel 1998-1999, il numero dei dipendenti pubblici è aumentato del 7 per cento nel 2000 e si è stabilizzato nel 2001. Nel corso del 2001, questi dati corrispondevano al 6 per cento della popolazione totale, percentuale leggermente inferiore alla media dei paesi del G7 (6,9 per cento nel 2000). Nel periodo 1999-2001, le retribuzioni del settore pubblico sono aumentate notevolmente, in maniera più rapida rispetto al settore privato (il rapporto degli stipendi *pro capite* settore pubblico/ settore privato è aumentato ogni anno di quasi il 3 per cento). Nel 2001, il tasso delle retribuzioni medie dei dipendenti pubblici era superiore di circa il 40 per cento rispetto al settore privato,¹ decisamente la più grande differenza registrata fra i paesi del G7.² Malgrado stipendi relativamente elevati, la competenza media dei dipendenti pubblici italiani è percepita come inferiore rispetto a quella del settore privato, e ciò in modo più accentuato che in molti altri paesi dell'OCSE e non OCSE.³

Negli anni novanta, è stata introdotta una separazione più distinta delle responsabilità fra le autorità politiche e quelle amministrative sia a livello centrale che locale. Da allora i dipendenti pubblici sembrano avere una maggiore libertà organizzativa rispetto al passato. Tuttavia, la retribuzione e le prospettive di carriera non sono adeguatamente legate alle competenze, agli sforzi e alla produttività.⁴ Ciò è dovuto principalmente all'assenza in molte amministrazioni di meccanismi appropriati e trasparenti di valutazione del personale.⁵ La gestione delle risorse umane è generalmente solo una delle numerose attività svolte dalle Direzioni affari generali e non riceve sempre un'attenzione prioritaria da parte degli alti dirigenti e uomini politici. Le attività principali degli uffici del personale riguardano i rapporti con i sindacati e le procedure amministrative.

Gli scarsi rapporti fra i ministeri e il loro personale sono anche rafforzati dall'ampio e quasi esclusivo uso delle modalità formali e legali di comunicazione (*circolari* e *ordini di servizio*). L'assenza d'incentivi retributivi e di premi ha portato ad un'accresciuta insoddisfazione dei dipendenti statali rispetto alla propria attività lavorativa, alla scarsa qualità dei servizi offerti e infine a un processo di selezione in cui gran parte dei soggetti demotivati e poco qualificati scelgono di lavorare nel settore pubblico, giacché questo offre una sicurezza professionale relativamente elevata. Infatti, in un sondaggio condotto nei paesi OCSE, il Governo italiano ha indicato che il principale problema delle risorse umane nel settore pubblico è costituito da una grave insufficienza di competenze (in contrapposizione all' "assunzione" o al

“mantenimento” dei dipendenti statali).⁶ Gli sforzi espletati per migliorare le competenze del personale non sono stati sempre sufficienti. Nel 2001, le spese di formazione sono state ancora inferiori all'1 per cento degli stipendi, con una quota superiore alla media da parte delle Autorità di regolamentazione e delle Camere di Commercio.⁷ La quota di spesa delle regioni e delle amministrazioni locali è generalmente inferiore alla media. Non tutte le amministrazioni procedono ad una valutazione. Solo circa il 60 per cento dei comuni e delle province ha effettuato una valutazione *ex post* dei programmi di formazione nel 2001.⁸ Sarà probabilmente necessario attuare maggiori e migliori programmi di formazione a livello regionale e locale, in previsione dell'atteso processo di decentramento governativo (Cfr. Riquadro A3.1).

Per quanto concerne la classe dirigente, la riforma del 1998 (avviata dal precedente Governo) aveva, tra l'altro, introdotto la possibilità per qualsiasi nuova amministrazione politica di sostituire gli alti dirigenti che occupano posti chiave, di procedere a nomine a tempo determinato (2-7 anni) per tutti i dirigenti, di assicurare un'alternanza periodica dei loro compiti e un maggiore collegamento fra la loro retribuzione e le mansioni svolte. Tale provvedimento è stato necessario non solo per migliorare le prestazioni dei dirigenti, ma anche per consentire che la divisione più chiara delle responsabilità fra le autorità politiche e quelle amministrative sopra menzionata non danneggiasse l'attuazione del programma governativo.⁹ Tuttavia la maggior parte dei contratti sottoscritti dopo la riforma superava i 5 anni (*un periodo più lungo rispetto alla legislatura*, eliminando potenzialmente gli incentivi per i dirigenti ad attuare tempestivamente il programma di governo. Inoltre gli obiettivi e gli indicatori di riferimento specificati nei contratti individuali erano spesso generici e le retribuzioni erano ancora associate in modo impreciso ai risultati e alle prestazioni.¹⁰

L'attuale Governo ha intrapreso una serie d'iniziative volte a migliorare le competenze ed accrescere l'efficienza e la responsabilità dei dipendenti pubblici. Una di queste iniziative è stata un ulteriore rafforzamento della riforma del 1998. In base alla nuova normativa approvata nel giugno 2002, 3 mesi dopo l'investitura parlamentare di qualsiasi nuova amministrazione politica, i contratti dirigenziali (per i *Segretari generali* e i *Capi Dipartimento*, circa 60 unità) stipulati dalla precedente amministrazione scadono automaticamente, dando la possibilità alla nuova amministrazione di stipularne dei nuovi. Inoltre la durata massima dei contratti è stata ridotta a 3 anni per i *Dirigenti generali* (400 unità). Non è prevista una durata minima. Nel 2002, queste misure sono state immediatamente applicate ai dirigenti in servizio. Circa un quarto di questi non è stato confermato e trasferito verso nuove posizioni. Sono stati inoltre firmati contratti brevi di 5 mesi. Una parte più rilevante delle retribuzioni dei dirigenti – così come la conferma o la revoca dei contratti – è legata alla realizzazione di obiettivi specifici. Molti aspetti contrattuali saranno concordati a livello individuale, sebbene quelli relativi a molte prestazioni siano ancora lasciati alla contrattazione collettiva.

Con altre misure, il Governo ha inoltre attribuito un ruolo più importante ai *Servizi di controllo interno*, per il controllo dell'effettiva attuazione degli obiettivi politici anche mediante indicatori di riferimento e formulando raccomandazioni per migliorare il funzionamento dei Ministeri. Infine, una maggiore responsabilità dei dirigenti pubblici nei confronti delle autorità politiche risulterà dalla riorganizzazione di alcuni ministeri, dove è iniziata la sostituzione dei dipartimenti con le direzioni generali, sotto il controllo di un segretario generale in contatto diretto con il Ministro.

Al fine di ridurre e razionalizzare i dipendenti pubblici, la legge finanziaria 2003 ha introdotto il blocco quasi totale delle assunzioni, unitamente ad una serie d'obblighi di riduzione del personale con contratti permanenti a partire dal 2004, stimolando nel contempo un ricorso più frequente alla mobilità del personale e ai contratti a termine. Sono state inoltre adottate una serie di iniziative per migliorare le competenze dei dipendenti pubblici.

Riquadro A3.1. **Provvedimenti recenti relativi al decentramento governativo**

Nell'ottobre 2001, l'Italia ha compiuto importanti progressi in materia di decentramento governativo. Un referendum ha confermato i cambiamenti – proposti da una legge costituzionale approvata dal Parlamento – degli articoli della Costituzione sui rapporti fra Stato, Regioni e altre Amministrazioni locali (Cfr. il capitolo speciale dello Studio 2002 sull'Italia).

La nuova Costituzione specifica le competenze legislative esclusive dello Stato e le competenze concorrenti fra lo Stato e le Regioni. Tutte le altre competenze (non specificate) sono attribuite alle Regioni. Di conseguenza, la Costituzione attribuisce ora la competenza esclusiva alle Regioni in molti settori importanti: agricoltura, industria e politica commerciale, produzione regionale di energia e distribuzione; miniere, turismo, mercato del lavoro, risorse idriche; assetto urbano, reti di trasporto regionale, servizi pubblici locali; musei e biblioteche regionali, formazione professionale, polizia locale, servizi sociali e altre funzioni.

Le competenze concorrenti includono settori ancora più rilevanti, quali le relazioni internazionali che implicano problematiche regionali, la politica commerciale esterna, la sicurezza del lavoro, l'istruzione, le libere professioni, la R&S e la politica innovativa, l'assistenza sanitaria, la protezione civile e l'assetto territoriale, la gestione delle infrastrutture portuali e aeroportuali, i trasporti nazionali e le reti marittime, le comunicazioni, la produzione e la distribuzione nazionale di energia, i fondi pensionistici complementari, il coordinamento delle finanze pubbliche, la gestione del patrimonio culturale, la regolamentazione di alcuni tipi di banche (*casse di risparmio*, *casse rurali* e banche operanti a livello regionale) e altre funzioni. Sulle competenze concorrenti, lo Stato mantiene il controllo, attraverso l'emanazione dei principi generali e la definizione dei livelli minimi dei servizi da offrire a livello nazionale.

Inoltre la Costituzione adesso riconosce l'autonomia fiscale delle Regioni e degli Enti locali sia dal lato delle entrate che delle uscite. E' previsto che sia costituito un fondo di perequazione per la redistribuzione delle risorse verso settori con basi d'imposizione fiscale più basse. L'unico vincolo finanziario per le amministrazioni decentrate, è la possibilità di finanziare la spesa per investimenti attraverso l'indebitamento. Le risorse che dovrebbero essere trasferite dallo Stato alle Amministrazioni locali per attuare il programma di decentramento, rappresentano circa l'11 per cento del PIL.

Dopo l'approvazione delle modifiche alla Costituzione, molte Regioni hanno iniziato ad introdurre legislazioni in settori che, secondo lo Stato, rientravano nell'ambito delle competenze concorrenti e che pertanto richiedevano la specificazione di principi generali (ancora non introdotti). La Corte Costituzionale ha esaminato questi casi e ha riconosciuto *de facto* il potere delle regioni di legiferare in questi ambiti di competenza concorrente anche se non ne sono stati definiti i principi generali. Un disegno di legge presentato dal Ministero degli Affari regionali – ancora in discussione in Parlamento – dovrebbe accelerare l'introduzione di questi principi generali.

Riquadro A3.1. **Provvedimenti recenti relativi al decentramento governativo** (segue)

Nel frattempo, se approvato dal Parlamento, un nuovo disegno di legge costituzionale presentata dal Ministero per le Riforme istituzionali potrebbe rappresentare un altro progresso verso il decentramento governativo. In realtà, anche se l'interpretazione è ancora soggetta a diversi punti di vista, il disegno di legge potrebbe estendere i poteri esclusivi delle Regioni anche ai settori dell'istruzione e a quello sanitario, attualmente ambiti di competenza concorrente.

Fonte: ISAE, Rapporto annuale sull'attuazione del federalismo, febbraio 2003.

L'obiettivo prevede di destinare almeno il 2 per cento della retribuzione totale alla formazione. Ogni pubblica amministrazione è adesso obbligata a presentare ogni anno un programma di formazione per i propri dipendenti. Inoltre, sono stati stabiliti livelli minimi di qualità per le scuole che offrono schemi formativi ai dipendenti pubblici, con un migliore controllo dei progressi realizzati. I centri di formazione dovranno inoltre ottenere la certificazione di qualità dagli enti competenti. E' stato firmato un accordo con le università per promuovere nuovi programmi di formazione per i dipendenti in servizio e per informare meglio gli studenti sul lavoro e sui i requisiti richiesti dalle pubbliche amministrazioni. Infine, per ampliare le loro competenze, i dirigenti pubblici hanno adesso la possibilità di lavorare temporaneamente e nel settore privato o nelle organizzazioni internazionali.

Le misure che il Governo sta attuando potrebbero andare nella giusta direzione, riducendo il numero di dipendenti pubblici ed accrescendone allo stesso tempo l'efficienza. L'ulteriore riforma della dirigenza ad alto e medio livello potrebbe accrescere la responsabilità del personale amministrativo (legando maggiormente la retribuzione e la carriera ai risultati) e delle autorità politiche nei confronti del pubblico, poiché non si potrà attribuire all'amministrazione l'attuazione parziale o la mancata attuazione del programma governativo. Tuttavia un ricorso eccessivo allo *spoils system* potrebbe comportare una serie di rischi.

- *Innanzitutto*, alcuni politici potrebbero essere tentati di utilizzare le nomine del settore pubblico come mezzo per ottenere consensi, indipendentemente dall'effettiva attuazione del programma governativo. In realtà, il grande sforzo di privatizzazione e di riduzione del ruolo dello Stato nell'economia realizzato nel corso degli anni novanta ha ridotto notevolmente questo rischio. In ogni caso, per ridurre ulteriormente questa possibilità è auspicabile l'adozione di un meccanismo di controllo e di equilibrio fra Governo e Parlamento, come avviene spesso in altri paesi OCSE (ad esempio, le nomine degli alti funzionari potrebbero essere subordinate a uno scrutinio parlamentare prima di essere perfezionate).
- *In secondo luogo*, un'attività efficiente dei dirigenti pubblici richiede spesso un periodo minimo di continuità, soprattutto per instaurare un rapporto di fiducia con altre parti della pubblica amministrazione e con controparti esterne, come i cittadini, le aziende e le organizzazioni internazionali. Gran parte dei contratti sottoscritti è troppo breve

per stabilire un tale rapporto di fiducia. E' necessario introdurre una durata minima per i contratti. Inoltre l'attenzione prestata agli obiettivi a breve termine non deve impedire alle amministrazioni di identificare anche alcuni obiettivi "fondamentali" a medio termine –concernenti principalmente l'organizzazione interna e le relazioni esterne, estendendosi possibilmente ad alcuni obiettivi bipartitici – che potrebbero essere mantenuti indipendentemente dai cambiamenti governativi.

- *Infine*, la promozione a dirigente di livello medio potrebbe essere un meccanismo d'incentivazione per i dipendenti statali di livello inferiore, il cui ruolo è spesso fondamentale per l'effettiva attuazione dei programmi governativi e per l'attività quotidiana, a ottenere buoni risultati. Se le nomine sono decise dalle autorità politiche ad ogni cambiamento di governo, i dipendenti pubblici di livello inferiore potrebbero considerare inutili gli sforzi per attuare il programma governativo, giacché vi è il rischio – innanzitutto di non essere promossi – e, in secondo luogo, di essere sostituiti dal governo successivo in caso di promozione. Le autorità potrebbero infine considerare la possibilità di introdurre un percorso di carriera "speciale" per una serie di funzioni dirigenziali di livello medio-alto, più indipendente dall'influenza politica e il cui accesso potrebbe essere deciso mediante concorsi pubblici rigorosi, aperti a candidati interni ed esterni.¹¹

L'obiettivo di ridurre il numero dei dipendenti pubblici migliorando nel contempo le loro competenze dovrebbe costituire una priorità e andare di pari passo con l'attuale riorganizzazione delle amministrazioni (che comprende, tra l'altro, l'eliminazione di circa 100 istituzioni pubbliche). Tale riorganizzazione è volta a ridurre la frammentazione fra i dipartimenti nell'attuazione delle politiche governative, evitando l'esubero o la carenza di personale in molti ministeri e dipartimenti, offrendo maggiore coerenza fra gli input e le funzioni da svolgere ed evitando altresì la duplicazione di attività. Tuttavia, il miglioramento delle prestazioni dei dipendenti pubblici non può dipendere esclusivamente dalla formazione. Un incentivo potrebbe essere anche l'applicazione di aumenti della retribuzione in base ai risultati ottenuti e il controllo oggettivo dovrebbe essere attuato rapidamente a livello sub-manageriale. La mancata applicazione di meccanismi simili potrebbe incidere negativamente sulla capacità dei dirigenti di ottenere risultati.

Servizi ai cittadini e oneri amministrativi gravanti sulle imprese e sugli individui

Nel corso dell'ultimo decennio, sono stati adottati una serie di provvedimenti per semplificare le procedure amministrative che gravano sui cittadini e sulle imprese e per migliorare l'offerta dei servizi (sportelli unici, carta dei servizi, uffici per le relazioni con il pubblico, decentramento di molte procedure, obbligo delle amministrazioni di indicare i termini e il responsabile di ciascun procedimento, analisi dell'impatto della regolamentazione, maggiore ricorso a codici normativi unici, anziché a una legislazione frammentaria). Tuttavia, tali provvedimenti non sono stati sempre completamente applicati e gli oneri amministrativi continuano ad essere considerevoli. Ad esempio, la Confartigianato (2002) sostiene che il costo diretto delle procedure amministrative sulle aziende è ancora di circa l'1,2 per cento del PIL all'anno, di cui oltre la metà è legato a vincoli contabili e fiscali. Inoltre, l'indagine indica che negli ultimi tre anni la metà delle piccole imprese non ha percepito nessun miglioramento significativo in termini di adempimenti burocratici, (dall'avvio delle grandi riforme in questo settore effettuate dal Governo precedente (Cfr. *Esame dell'OCSE della riforma regolamentare in Italia*, 2001). Secondo il Dipartimento della Funzione Pubblica *et al.* (2002), il costo diretto degli oneri amministrativi è leggermente superiore (circa l'1,5 per cento del PIL). Secondo questo studio, oltre il 60 per cento delle imprese è soddisfatto dell'attività delle amministrazioni comunali, mentre esiste un ampio margine di miglioramento per le

amministrazioni regionali e provinciali. Infine, nonostante i progressi considerevoli registrati nell'uso delle tecnologie dell'informazione, il ricorso estensivo all'autocertificazione e la migliore organizzazione degli uffici pubblici, i cittadini considerano ancora tra i più importanti aspetti da migliorare le competenze dei dipendenti pubblici, i tempi di attesa per l'adempimento degli obblighi amministrativi e gli oneri delle procedure amministrative.¹²

La principale risposta delle autorità per alleggerire la burocrazia, è stata di trarre insegnamenti dalle migliori esperienze e di attuare un piano d'azione per l'"e-government". Il primo aspetto è stato realizzato con una serie d'iniziative sotto l'egida del programma "Cantieri". Il Governo sta migliorando il coordinamento fra amministrazioni centrali e locali per diffondere le migliori pratiche più rapidamente.

Per il secondo aspetto, gli obiettivi principali del programma sull'e-government sono: i) l'offerta dei servizi attraverso un accesso elettronico unificato, anche quando tale offerta coinvolge più di un dipartimento governativo; ii) l'introduzione di strumenti di identificazione come la carta d'identità elettronica e la firma digitale; iii) l'utilizzo di canali non tradizionali per accedere a servizi pubblici come Internet, *call centres*, telefoni cellulari; e iv) la creazione di un'infrastruttura di comunicazione che colleghi tutte le amministrazioni.¹³ E' stato inoltre realizzato, nell'ambito del piano d'azione, un programma di formazione per i dipendenti pubblici che utilizzano i servizi di tecnologia informatica¹⁴ Tuttavia il termine fissato per molti programmi potrebbe essere posticipato, in quanto la legge finanziaria 2003 ha stanziato meno fondi rispetto alle aspettative iniziali, salvo il caso in cui le pubbliche amministrazioni attuino rapidamente un vasto programma di partenariati pubblico-privato in questi settori. Tuttavia circa 140 progetti delle regioni e delle amministrazioni locali – che concernono principalmente la realizzazione di servizi elettronici per i cittadini e le aziende via Internet – sono oggi finanziati con stanziamenti nazionali e con i fondi strutturali UE.¹⁵

Infine il coordinamento delle attività di *e-government* potrebbe essere migliorato attraverso l'istituzione di una commissione ministeriale "Società dell'informazione" presieduta dal Ministero dell'Innovazione, che avrebbe un ruolo centrale nella pianificazione e nell'assegnazione delle risorse finanziarie.¹⁶

Una serie di provvedimenti importanti sono in fase di attuazione nel settore dell'*e-procurement* (acquisti in linea). Un ruolo sempre più importante è attribuito alla CONSIP S.p.A. – gestita dal Ministero dell'Economia – nell'accentramento delle acquisizioni per la pubblica amministrazione. Gli strumenti principali utilizzati dalla CONSIP sono le aste online, le boutique elettroniche (accordi relativi al prodotto e al prezzo fra la CONSIP e le società a cui tutte le istituzioni pubbliche possono accedere attraverso la rete) e, prossimamente, i mercati (siti Internet gestiti dalla CONSIP dove le società possono offrire i loro prodotti alle pubbliche amministrazioni). Attraverso la CONSIP, le autorità hanno inoltre avviato un programma per contrattare le attività (manutenzione degli uffici) che erano tradizionalmente gestite dal personale pubblico. Fino a maggio 2002, il prezzo unitario dei prodotti e dei servizi acquistati dalla CONSIP era circa un terzo inferiore rispetto al passato.¹⁷ Gli ulteriori risparmi derivano inoltre da costi di transazione inferiori a seguito dell'accentramento delle procedure di appalto. Nel 2002, i beni e i servizi coinvolti nel programma CONSIP corrispondevano a 8,5 miliardi di €, un decimo meno rispetto al consumo intermedio totale generale del Governo. Nel 2003, il Governo attende 22,7 miliardi di € dal programma. Un successivo ampliamento del programma potrebbe comportare maggiori risparmi, soprattutto nel settore sanitario, dove la percentuale di consumo intermedio risulta mediamente superiore nella zona euro (Tabella A3.1).¹⁸ In questo processo, le autorità devono assicurarsi che il processo di accentramento degli acquisti non sia in contrasto con la necessità di accrescere la responsabilità dirigenziale fra le amministrazioni decentrate e che i criteri di concorrenza fra le società continuino ad essere perseguiti nell'attuazione dei meccanismi di appalto. A tale

Tavola A3.1. **Illustrazione funzionale del consumo intermedio**

	Consumo intermedio, in percentuale del PIL					
	Italia			Euro		
	1999	2000	2001	1999	2000	2001
Servizi pubblici generali	0.9	1.0	1.0	0.9	0.9	..
Difesa	0.4	0.4	0.4	0.5	0.5	..
Ordine pubblico e sicurezza	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	..
Affari economici	0.5	0.5	0.5	0.5	0.6	..
Tutela ambientale	0.5	0.5	0.5	0.4	0.4	..
Alloggio e agevolazioni sociali	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	..
Sanità	1.3	1.4	1.4	0.7	0.7	..
Attività ricreative, culturali e religiose	0.4	0.3	0.3	0.3	0.2	..
Istruzione	0.8	0.8	0.8	0.7	0.7	..
Previdenza sociale	0.4	0.4	0.4	0.5	0.4	..
TOTALE	5.7	5.8	5.8	4.9	4.9	..

	Illustrazione funzionale del consumo intermedio in percentuale del totale					
	Italia			Euro		
	1999	2000	2001	1999	2000	2001
Servizi pubblici generali	16.4	17.6	17.2	19.3	19.3	..
Difesa	7.4	6.8	6.6	10.5	10.6	..
Ordine pubblico e sicurezza	5.8	5.5	5.3	5.5	5.6	..
Affari economici	8.8	8.4	8.6	11.2	11.3	..
Tutela ambientale	8.2	8.6	8.8	7.4	7.6	..
Alloggio e agevolazioni sociali	4.0	3.6	3.7	3.8	3.3	..
Sanità	23.0	24.1	23.9	14.2	14.9	..
Attività ricreative, culturali e religiosi	6.5	5.5	5.3	5.1	4.7	..
Istruzione	13.6	13.7	14.0	13.6	13.5	..
Previdenza sociale	6.2	6.2	6.6	9.4	9.2	..
TOTALE	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	..

Fonte: Eurostat.

riguardo, la cooperazione fra la CONSIP e l'autorità Antitrust è stata migliorata nel 2002, al fine di garantire un adeguato livello di concorrenza sugli appalti pubblici di larga scala.

In altri settori vi sono ampi margini di miglioramento. In un recente sondaggio della Taylor Nelson Sofres (2002), realizzato nel 2002, gli utenti italiani dei servizi di e-governo rappresentavano il 20 per cento della popolazione e il 47 per cento degli utenti Internet, comparati ad una media del 30 per cento e del 61 per cento per i 31 paesi OCSE e non OCSE. Ciò riflette in parte una preoccupazione per la sicurezza, giacché il 72 per cento della popolazione italiana analizzata considerava poco sicuro il servizio governativo online, una percentuale superiore rispetto alla media dei paesi presi in esame nello studio. Questo dato potrebbe tuttavia indicare la necessità di migliorare l'offerta dei servizi. Infatti, nonostante i recenti progressi, realizzati soprattutto nel settore dei servizi fiscali e postali *online* (oltre agli appalti pubblici), un recente studio effettuato da Accenture, mostra che la quantità e la qua-

lità dei servizi pubblici offerti via Internet dal Governo italiano, espresso con un indicatore composito, risultano inferiori della metà rispetto a quelli offerti dal paese più efficiente (Canada) e di circa il 70 per cento di quelli offerti da Germania e Francia.¹⁹

L'importanza attribuita dal Governo alla diffusione delle esperienze più innovative e alla realizzazione di altri servizi online, migliorerà notevolmente i rapporti fra le pubbliche amministrazioni e il settore privato. E' necessario compiere ed aggiornare continuamente l'analisi costi-benefici regolare prima di scegliere i progetti e procedere a una valutazione *ex post* dei prodotti distribuiti. Ciononostante, i servizi online possono influenzare solo una parte ridotta della popolazione e delle aziende soprattutto a breve termine. Questi programmi devono essere pertanto integrati in un piano più ampio della semplificazione amministrativa e della riduzione della burocrazia, che potrebbe beneficiare dell'attuazione delle misure introdotte nel corso del decennio precedente.

Note

1. E' necessario considerare che avendo orari lavorativi più brevi rispetto al settore privato, i dipendenti pubblici hanno una maggiore possibilità di impegnarsi in attività retribuite al di fuori delle ore lavorative ufficiali. Secondo l'ultima analisi annuale del Dipartimento della Funzione pubblica (2002), nel 2000 il secondo lavoro dei dipendenti statali corrispondeva mediamente ad oltre il 10 per cento dello stipendio ufficiale.
2. Mentre in Canada e nel Regno Unito le retribuzioni del settore pubblico sono inferiori rispetto al settore privato, in Giappone le stesse sono superiori del 27 per cento, in Germania del 22 per cento, in Francia del 7 per cento e negli Stati Uniti del 4%.
3. L'Italia è al 49° posto dei 59 paesi OCSE e non OCSE, per quanto concerne il livello di competenza dei dipendenti pubblici, rispetto ai dipendenti del settore privato Cfr. indicatori Confindustria: www.confindustria.it/dbimg2002.nsf/htmlpages/congprev.
4. Dalla Rocca, Rampino e Burgarella (2001) hanno condotto uno studio sulla struttura delle carriere e sulle retribuzioni in 143 pubbliche amministrazioni, compresi i ministeri, le regioni e le amministrazioni locali nel periodo 1998-2001. ne è risultato che gran parte delle amministrazioni ha scelto una strategia di carriera del personale indipendente dai risultati ottenuti. Inoltre i premi retributivi legati alla produttività individuale sono stati raramente attribuiti, con alcune differenze regionali. Nell'Italia settentrionale, il 53 per cento delle amministrazioni ha offerto premi per la produttività collettiva e individuale, rispetto al 9 per cento delle amministrazioni del Sud. Appena nel 25 per cento dei casi, i premi per la produttività individuale sono stati offerti a un numero ridotto di dipendenti; in tutti gli altri casi i premi sono stati distribuiti a tutti i dipendenti senza operare selezioni.
5. Istituto Tagliacarne (2002).
6. OCSE (2002k).
7. Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione (2002).
8. Bevilaqua (2002).
9. Cerbo (2002) sottolinea che le riforme attribuiscono chiaramente ai politici la responsabilità di fissare gli obiettivi e le strategie e ai dipendenti pubblici il compito di attuare tali strategie.

10. Corte dei Conti (2002).
11. Questa misura è stata abbozzata dal precedente Ministro del Dipartimento della Pubblica Amministrazione (Frattini, 2002), ma non è stata ancora introdotta.
12. ISPO (2003).
13. Ministero dell'innovazione e delle tecnologie (2002).
14. OCSE (2002k).
15. De Marco e Pizzicannella (2002).
16. Nell'aprile 2003, la Commissione ha stanziato circa 160 milioni di € per 10 progetti che coinvolgono, tra l'altro, servizi specifici per le imprese e il miglioramento delle comunicazioni elettroniche nell'ambito della pubblica amministrazione.
17. Ministero dell'Economia e delle Finanze (2002).
18. Per un'illustrazione funzionale del consumo governativo intermedio Cfr. anche Fiorito e Kollintzas (2002). I loro dati illustrano che dagli anni settanta agli anni novanta il consumo governativo intermedio rispetto al consumo privato in Italia è diminuito in termini reali ma ha registrato una crescita in termini nominali, ciò significa che l'inflazione dei prezzi per i beni e i servizi acquistati dalle istituzioni pubbliche è stato storicamente molto più alto rispetto a quello relativi al settore privato.
19. Cfr. articolo @lfa – Il Sole – 24 Ore: "Avanza l'e-government", 11 aprile 2003.

Allegato IV

Chronologia dei principali eventi economici

2002

Gennaio

Le banconote e le monete di euro entrano in circolazione e le valute nazionali sono ritirate.

Febbraio

Firma di un nuovo accordo collettivo nazionale per il settore italiano dei prodotti chimici. L'accordo prevede una riduzione annuale di otto ore per l'anno lavorativo, un aumento dello stipendio medio di 88 € nel periodo 2002-2003 e la creazione di un fondo supplementare per l'assicurazione sanitaria, unitamente a nuove disposizioni sulla formazione e la salute, la sicurezza e l'ambiente.

Il Governo e i sindacati raggiungono un accordo procedurale per il rinnovo degli accordi collettivi nazionali per 3,5 milioni di dipendenti nel settore pubblico, che attribuisce la priorità al negoziato collettivo nella regolamentazione legislativa delle condizioni occupazionali.

Marzo

Il Governo approva il programma di riforma fiscale, che prevede una riduzione sostanziale dell'onere fiscale e una serie di grandi cambiamenti strutturali del sistema fiscale.

Aprile

Il Governo emana il decreto legge 63/2002, mirante a frenare la spesa sui prodotti farmaceutici, che ridurrà del 5 % il prezzo pagato dal sistema sanitario italiano per gran parte dei medicinali.

Le tre principali confederazioni di sindacati italiani indicano uno sciopero generale per protestare contro la proposta di riforma del mercato del lavoro.

Il Governo approva una nuova normativa che cerca di promuovere la 'regolarizzazione' del lavoro clandestino. La nuova legge prevede un termine di 'emersione' dell'economia sommersa, durante il quale le società e i dipendenti coinvolti nel lavoro clandestino beneficiano di incentivi fiscali e sociali mentre regolarizzano la loro situazione.

Giugno

Il Governo approva il Piano d'azione nazionale per l'occupazione e lo presenta alla Commissione europea. Il piano intende aumentare il tasso occupazionale di 4 punti percentuali entro il 2005.

Luglio

Il Governo, i dipendenti e i Sindacati (ad eccezione della CGIL, il sindacato più grande) firmano il *Patto per l'Italia*, che contiene una serie di misure concernenti la struttura del sistema fiscale, il mercato del lavoro e gli interventi nel Mezzogiorno.

Il Governo presenta al Parlamento *Il documento di programmazione economica e finanziaria economica* (DPEF) 2003-2006, che stabilisce gli obiettivi a medio termine.

Il Governo emana un *decreto legge* per limitare il costo degli sgravi fiscali concessi sotto forma di crediti d'imposta.

Agosto

Entra in vigore una nuova normativa per contenere l'immigrazione in Italia, introducendo nuove restrizioni all'arrivo di lavoratori altamente qualificati (lettori e professori universitari, infermieri/e professionali, ecc.) e condizionando l'arrivo di immigranti non comunitari in Italia al possesso di un 'contratto di residenza', firmato da un datore di lavoro e dallo stesso immigrante.

Settembre

Il Governo emana il decreto legge n. 194/2002, detto anche "legge di blocco delle spese", volto a migliorare l'efficacia delle procedure di controllo e di sorveglianza della spesa pubblica.

Il Governo presenta la proposta di bilancio per il 2003.

Ottobre

La Fiat annuncia un nuovo piano di ristrutturazione per gli stabilimenti del gruppo automobilistico in Italia, e chiede al Governo di dichiarare lo "stato di crisi" nel settore. Il Governo introduce un *decreto legge* per riformare il funzionamento dei servizi dei dipendenti pubblici (PES), che fissa i tempi entro i quali i PES devono fornire assistenza e provvedere alla formazione su base individuale del personale licenziato.

Novembre

Presentazione del Programma di Stabilità per il 2003-2006.

Dicembre

Il Parlamento approva la legge finanziaria per il 2003. Il Senato approva la riforma costituzionale sull'autonomia fiscale, che propone una struttura più federalista. La riforma, giacché comporta un cambiamento costituzionale, richiede l'approvazione del Governo, quella delle due Camere e l'approvazione con referendum pubblico. Il Governo presenta una serie di proposte sulla *responsabilità sociale aziendale*, al fine di sviluppare un'economia fondata su conoscenze competitive e dinamiche, in grado di sostenere la crescita economica attraverso impieghi maggiori e di migliore qualità e con una maggiore coesione sociale.

La Corte Costituzionale impugna le proposte di riforma del Governo per le fondazioni bancarie.

2003

Gennaio

Il Governo approva una riforma delle norme societarie che disciplina le società a responsabilità limitata, le società per azioni e le cooperative e che entrerà in vigore nel 2004.

Febbraio

Il Governo pubblica un "Libro bianco" sul *welfare*, con l'intento di introdurre un sistema decentrato di protezione sociale, con misure selettive e flessibili elaborate per rispondere alle esigenze delle comunità locali.

Il Governo elabora un "Libro bianco" sulle politiche industriali, inteso a definire una base per la discussione con le parti sociali, in particolare con la *Confindustria* e con i sindacati, sul miglioramento dei rapporti sociali e industriali.

La Camera dei Deputati approva una proposta di legge-delega sulla riforma del mercato del lavoro. La riforma riguarda i servizi di collocamento, nuove forme di contratti di lavoro e contratti a tempo parziale.

La Camera dei Deputati approva una proposta di legge-delega per la riforma del sistema di previdenza sociale, in particolare del sistema delle pensioni. La riforma è in corso d'esame al Senato.

Marzo

Il Parlamento approva la riforma del sistema scolastico. La riforma introduce un nuovo percorso combinato scuola/lavoro per gli studenti da 15 a 18 anni, una più ampia scelta e un maggior decentramento.

La crescita del PIL reale nel 2002 raggiunge lo 0,4 per cento, la percentuale più bassa registrata dal 1993.

Aprile

La *Relazione trimestrale di cassa* riesamina l'obiettivo ufficiale per il disavanzo di bilancio del 2003, al 2,3 per cento del PIL dall'1,5 per cento incluso nel Programma di Stabilità del 2002.

Gli azionisti principali di *Mediobanca* propongono la modifica della struttura della banca che condurrà alle dimissioni del Presidente della banca.

Giugno

Referendum sull'estensione dell'articolo 18 del Codice del Lavoro del 1970, alle società con meno di 15 dipendenti è annullato a causa dell'insufficiente partecipazione alle votazioni.

Allegato V
Bibliografia

- ACRI (2002),
Annuario delle Fondazioni di origine bancaria, www.acri.it.
- AEEG (2002),
Relazione annuale sullo stato dei servizi e sull'attività svolta, Annual Report, 30 aprile, Roma.
- AGCOM (2002),
Relazione annuale sull'attività svolta e sui programmi di lavoro, Annual Report, 30 giugno, Roma.
- Agenzia per i Servizi Sanitari Regionali (2002),
"Analisi dell'appropriatezza per 43 Drg ospedalieri", *Monitor*, Anno 1 Numero 1.
- Ahn, S. (2002),
"Competition, innovation and productivity growth: A review of theory and evidence",
OECD Economics Department Working Papers, N. 317.
- APAT (2002),
Annuario dei dati ambientali, Roma.
- Baglioni, A. (2003),
"Più luci che ombre su Basilea 2", www.lavoce.info.
- Baldini, M. and P. Bosi (2002),
"Chi beneficia della riforma dell'IRPEF per il 2003?", www.lavoce.info.
- Banca d'Italia (2003a),
Bollettino Economico, N. 40, Marzo.
- Banca d'Italia (2003b),
Rapporto Annuale, Maggio, Roma.
- Barbieri, G. (2001),
"Gli esiti occupazionali del lavoro a tempo determinato", in Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (ed.), *Rapporto di Monitoraggio delle Politiche del Lavoro*, n.2/2001, Roma.
- Barontini, R. and L. Caprio (2002),
"Il consiglio di amministrazione, la rotazione degli amministratori e la performance dell'impresa: l'esperienza italiana in una prospettiva comparata", *CONSOB Quaderni di Finanza, Studi e Ricerche*, N. 51.
- Bassanini, A., S. Scarpetta and P. Hemmings (2001),
"Economic growth: the role of policies and institutions. Panel data evidence from OECD countries", *OECD Economics Department Working Papers*, N. 283.
- Bevilacqua, N. (2002),
"Lo scenario della formazione nel sistema delle autonomie locali", *Quaderni Formez*, n. 7.

- Berliri, C. and V. Parigi (2002),
“Effetti distributivi e sull’offerta di lavoro del reddito minimo di inserimento. Una analisi di microsimulazione con risposte comportamentali”, Documento.
- Bernardi, M.L. (2001),
“Il lavoro interinale”, in Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (ed.), *Rapporto di Monitoraggio delle Politiche del Lavoro*, n.2/2001, Roma.
- Bertola, G. and D. Checchi (2002),
“Sorting and private education in Italy”, *Lavoro e Relazioni Industriali*, 2001.
- Bertola, G. and P. Garibaldi (2002),
“Perché una soglia a 15 dipendenti per l’applicazione dell’Art. 18?”, *www.lavoce.info*.
- Bianchi, M. and L. Enriques (2001),
“Corporate governance in Italy after the 1998 reform: what role for institutional investors?”, CONSOB, *Quaderni di Finanza, Studi e Ricerche*, N. 43.
- Blondal, S., S. Field and N. Girouard (2002),
“Investment in human capital through upper-secondary and tertiary education”, *OECD Economic Studies*, N. 34.
- Boeri, T. (2002),
“Sommerso: ‘avviso comune’. mezzo gaudio”, *www.lavoce.info*.
- Bofondi, M. and G. Gobbi (2003),
“Bad Loans and Entry in Local Credit Markets”, Bank of Italy, documento, also available at the BIS web site: www.bis.org/bcbs/events/wkshop0303/p11bofogobb.pdf
- Bonaccorsi di Patti, E. and G. Gobbi (2001),
“The Changing Structure of Local Credit Markets: Are Small Businesses Special?”, *Journal of Banking and Finance*, Vol. 25, pp. 2209-37.
- Bonaccorsi di Patti, E. and G. Gobbi (2003),
“The Effects of Bank Mergers and Acquisitions on Credit Availability: Evidence from Corporate Data”, *Temi di Discussione 476*, Bank of Italy (forthcoming).
- Bortolotti, B. and G. Fiorentini (1997),
“Barriers to entry and the self-regulating profession: evidence from the market for Italian accountants”, *Fondazione Eni Enrico Mattei, Working Paper*, N. 30/97.
- Boylaud, O. (2000),
“Regulatory reform in road freight and retail distribution”, *OECD Economics Department Working Papers*, N. 255.
- Boylaud, O. and G. Nicoletti (2001),
“Regulatory reform in retail distribution”, *OECD Economic Studies*, N. 32, Parigi.
- Brugiavini, A. and E. Fornero (2000), *A pension system in transition: the case of Italy*, documento, Università Ca’ Foscari di Venezia.
- Brugiavini, A. and F. Peracchi (2001),
“Micro modelling of retirement behavior in Italy”, NBER-International Project on Social Security and Retirement, Boston.
- Brunello, G., C. Graziano and B.M. Parigi (2003),
“CEO turnover in insider-dominated boards: The Italian case”, *Journal of Banking and Finance*, Vol. 27, pp. 1027-1051.
- Burniaux, J.-M., T.-T. Dhang, D. Fore, M. Förster, M. Mira d’Ercole, and H. Oxley (1998),
“Income distribution and poverty in selected OECD countries”, *OECD Economics Department Working Papers*, N. 189.

- Cantarelli, E. (2003),
Assessing the future of Italian government securitisation, Dipartimento del Tesoro, Italia.
- Cappiello, S. (2002),
"Bankruptcy procedures in Italy: current framework and prospective reform", *International Company and Commercial Law Review*, Vol. 13, pp. 260-265.
- Cappiello, S. and G. Marano (2003),
"The reform of the legal framework for Italian enterprises and the 2003 company law", *International Company and Commercial Law Review*, N. 6.
- Cerbo, P. (2002),
"Ragioni e problemi dello 'spoils system'", *www.lavoce.info*.
- Cercone, R. (2001),
"Italian Crisis Procedures for Enterprises: An Overview, in Bankruptcy Legislation in Belgium, Italy and the Netherlands", Banca d'Italia, *Quaderni di ricerca giuridica*, N. 52, giugno.
- Cestone, G. (2003),
"Ritorno al passato: la riforma Bindi e la proposta Sirchia", *www.lavoce.info*.
- Checchi, D. (2003),
"The Italian educational system: family background and social stratification", Documento.
- Cipollone, P., and A. Guelfi (2002),
"Tax credit policy and firms' behavior: The case of subsidies to open-end labor contracts in Italy", Laboratorio R. Revelli, Centre for Employment Studies, Torino.
- CNEL (2002),
"Sommerso: al CNEL il bilancio dell'applicazione delle nuove norme", Comunicati stampa.
- Coco, G. and F. Ferrara (2003),
"Sportello Unico, semplificazioni amministrative e riduzione delle barriere all'imprenditorialità", paper for the FORMEZ project *Sportello Impresa: studio comparativo e valutazione d'impatto*, Roma.
- Comitato di Sorveglianza QCS (2003),
"Proposta di attribuzione della riserva di premialità nazionale del 6%". www.dps.tesoro.it/documentazione/qcs/CdS_marzo2003/Proposta_attribuzione_premialita_nazionale.pdf.
- Commissione Tecnica per la Spesa Pubblica (2001),
"Il riparto del fondo nazionale per le politiche sociali", Roma.
- Confartigianato (2002),
"Comunicati stampa: Confartigianato propone al Governo un 'Patto anti-burocrazia' per rendere la pubblica amministrazione alleata allo sviluppo delle imprese e Piccole imprese ancora 'prigioniere' della burocrazia", 12 marzo 2002.
- Confindustria (1995),
"Ricerca, innovazione tecnologica e competitività", *Previsioni dell'economia Italiana*, N.2, Centro Studi Confindustria, Roma.
- Confindustria (2002),
Benchmarking Competitivo, Aprile, Roma.
- CONSOB (2001),
Annual report for 2000, Roma, Marzo.
- CONSOB (2002),
"Annual meeting with the financial market. Speech by the Chairman, Luigi Spaventa", Milano, 8 aprile.

- Conti, G. (1997),
“Banche e imprese medie e piccole nella periferia economica italiana (1900 – 1939)”, in Barca, F. (ed.), *Storia del Capitalismo italiano, dal Dopoguerra ad oggi*, Donzelli Editore, Roma.
- Conti, G. and G. Ferri (1997),
“Banche locali e sviluppo economico decentrato”, in Barca, F. (ed.), *Storia del Capitalismo italiano N. dal Dopoguerra ad oggi*, Donzelli Editore, Roma.
- Corte dei Conti (2002),
“Comunicato stampa n. 20/2002”, Roma.
- Criqui, P., O. Blanchard and A. Kitous (2002),
“Après La Haye. Bonn et Marrakech: le futur marché international des permis de droits d'émissions et la question de l'air chaud”, *Cahier de Recherche n°27*, Institut d'Économie et de Politique de l'Énergie. Grenoble.
- Da Roit, B. (2002),
“Quali risorse per le politiche sociali?”, *Prospettive Sociali e Sanitarie*, n. 11/2002.
- Da Rin, M., L. Guiso and M. Pagano (2000),
“Test banche 2000”, Research for the European Commission, the Ministry of Industry and the Ministry of the Treasury, with the participation of ABI, Confindustria e Confapi.
- Dalla Rocca G., L. Rampini and M. Burgarella (2001),
“Dalla contrattazione decentrata alla contrattazione integrativa”, *Ricerche Formez*, n. 1.
- Dang, T.T., P. Antolin and H. Oxley (2001),
“Fiscal implication of ageing: projections of age-related spending”, *OECD Economics Department Working Papers*, N. 189, Parigi.
- De Marco, A. and R. Pizzicannella (2002),
“Financial aspects of e-government implementation in Italy”, Documento.
- de Perris, L. and V. Leone (2000),
“The Establishment of a New Policy Unit”, *Infrastructure Journal*, November.
- Del Boca, D. (2002),
“Low fertility and labour force participation of Italian women: Evidence and interpretations”, *OECD Labour Market and Social Policy Occasional Papers*, N. 61.
- Dipartimento della funzione pubblica (2002), *Anagrafe delle prestazioni e degli incarichi conferiti ai pubblici dipendenti*, Relazione al Parlamento.
- Dipartimento della Funzione Pubblica, FORMEZ and Fondazione Rosselli (2002),
Impatto della pubblica amministrazione sul sistema delle imprese, Roma.
- Dipartimento Politiche di Sviluppo (2002),
Quaderno Congiunturale Territoriale. Anno V, Numero 17, Roma.
- Docteur, E. and H. Oxley (2003),
“Health-care systems: lessons from reform experience”, *OECD Economics Department Working Papers*, di prossima pubblicazione, Parigi.
- Dobson, P., Clarke, R., Davies. S. and M. Waterson (2001),
“Buyer power and its impact on competition in the food retail distribution sector of the European Union”, *Journal of Industry, Competition and Trade*, 1(3), pp. 247-281.
- Dyck, A. and L. Zingales (2002),
“Private benefits of control: an international comparison”, *NBER Working Paper* 8711.
- EC (2002 a),
Benchmarking the administration of business start-ups, Bruxelles.

- EC (2002b),
"Eighth report on the implementation of the telecommunications regulatory package", *European Commission Staff Working Paper*, SEC (2002) 1329, Bruxelles.
- EC (2002c),
"Second benchmarking report on the implementation of the internal electricity and gas market", *European Commission Staff Working Paper*, SEC (2002) 1038, Bruxelles.
- EC (2002d),
Joint Report by the Commission and the Council on Adequate and Sustainable Pensions, Bruxelles.
- EPC (2001),
Budgetary challenges posed by ageing populations, Bruxelles.
- Fenge, R. and M. Werding (2003),
"Ageing and the tax implied in public pension schemes: simulations for selected OECD countries", *CES IFO Working Papers* N. 841, Monaco di Baviera
- Ferri, G. and U. Inzerillo (2002),
"Ristrutturazione bancaria, crescita e internazionalizzazione delle PMI meridionali", *CSC Working Paper* N. 30, Centro Studi Confindustria, Roma.
- Fiorito, R. and T. Kollintzas (2002),
"Public goods, merit goods, and the relation between private and government consumption", *Centre for Economic Policy Research Discussion Paper Series*, N. 3617.
- Foresti, G. (2002),
"Specializzazione produttiva e struttura dimensionale delle imprese: come spiegare la limitata attività di ricerca dell'industria italiana", *CSC Working Paper* N. 32, Centro Studi Confindustria, Roma.
- Förster, M. and M. Pearson (2002),
"Income distribution and poverty in the OECD area: Trends and driving forces", *OECD Economic Studies*, N. 34.
- Förster, M. And M. Pellizzari (2000),
"Trends and driving factors in income distribution and poverty in the OECD area". *OECD Labour Market and Social Policy Occasional Papers*, N. 42, Parigi.
- Frattini, F. (2002),
"Non serve proteggere i dirigenti pubblici dalla politica", *Il Sole-24 Ore*, 29 giugno 2002.
- Garibaldi, P. (2002),
"Gli occupati aumentano, l'economia N. Cosa succede al mercato del lavoro italiano?", *www.lavoce.info*.
- Giarda, P. and C. Goretti (2003),
"Leggi di spesa e stanziamenti di bilancio nella legge n.246 del 2002", in Perez R. (ed.): "Le limitazioni amministrative della spesa", Giuffré.
- Giavazzi, F. (2003a),
"Un paese banco-centrico", *www.lavoce.info*.
- Giavazzi, F. (2003b),
"Le curiose idee del governatore su banche e assicurazioni", *www.lavoce.info*.
- Gobbi, G. (1996),
"Government Credit Facilities and Interbank Market Developments in Italy", in H. Mehran, B. Laurens and M. Quintyn (eds.), *Interest Rate Liberalization and Money Market Development*, IMF.

- Goldstein, A. (2003),
“Privatization in Italy 1993-2002: Goals, institutions, outcome and outstanding issues”,
CESifo Working Paper, N. 912.
- Gonenc, R., M. Maher and G. Nicoletti (2001),
“The implementation and the effects of regulatory reform: past experience and current
issues”, *OECD Economic Studies*, N. 32, Parigi.
- Hellwig, M. (2003),
“On the economics and politics of corporate finance and corporate control”, University
of Mannheim, Documento.
- Iacus, S.M and G. Porro, (2002),
“Verso l’intermediario unico: le due facce del mercato interinale”, Documento.
- IEA (2002),
Beyond Kyoto: Energy Dynamics and Climate Stabilisation, Parigi.
- IEA (2003),
Review of Energy Policies: Italy, forthcoming, Parigi.
- IMF (2002a),
“Italy: Staff Report for the 2002 Article IV Consultation”, Washington D.C.
- IMF (2002b),
“Italy: Selected Issues”, Washington D.C.
- ISAE (2002a),
Rapporto trimestrale, aprile.
- ISAE (2002b),
Abridged quarterly report, ottobre.
- ISAE (2002c),
“La liberalizzazione del commercio al dettaglio: una prima verifica”, *Quarterly Report*,
aprile.
- ISAE (2003a),
Monthly bulletin, Febbraio.
- ISAE (2003b),
“Priorità nazionali : dimensioni aziendali, competitività, regolamentazione”, giugno,
Roma.
- ISAE (2003c),
Abridged quarterly report : Forecast of the Italian economy, gennaio, Roma.
- ISFOL (2002),
Servizi per l’impiego, rapporto di monitoraggio 2001, Roma.
- ISPO (2003),
Indagine sulle pratiche burocratiche per il Dipartimento della Funzione Pubblica, Roma.
- ISTAT (1996),
Censimento intermedio dell’Industria.
- ISTAT (2002a),
Università e Lavoro, Roma.
- ISTAT (2002b),
Annual Report – La situazione del Paese nel 2001, Roma.

- ISTAT (2002c),
Struttura e competitività delle imprese dell'industria e dei servizi – Anno 2000, Statistiche in breve, October, Roma.
- ISTAT (2002d),
L'occupazione non regolare nelle stime di contabilità nazionale secondo il Sec95, Roma.
- Istituto Guglielmo Tagliacarne (2002),
Le direzioni del personale nelle amministrazioni centrali dello stato, Strumenti 38.
- Jesuit, D. and T. Smeeding (2002),
Poverty and Income Distribution, Luxembourg Income Study Working Paper N. 293, gennaioio.
- Johnson, S., R. La Porta, F. Lopez-de-Silanes and A. Schleifer (2000),
"Tunnelling", *NBER Working Paper 7523*.
- Joumard, I. (2002),
Tax systems in European Union countries, *OECD Economic Studies*, N. 34.
- Leahy, M., S. Schich, G. Wehinger, F. Pelgrin and T. Thorgeirsson (2001),
"Contributions of financial systems to growth in OECD countries", *OECD Economics Department Working Papers*, N. 280.
- Marcucci, M. (2001),
"The Inefficiency of Current Italian Insolvency Legislation and the Prospects of a Reform, in Bankruptcy Legislation in Belgium, Italy and the Netherlands", *Banca d'Italia, Quaderni di ricerca giuridica*, n. 52, giugno.
- Messori, M. (2002a),
"Fondazioni bancarie/Storia della riforma: Ritorno al passato", *Rassegna on line del lavoro, di politica del Economia sociale*, (www.rassegna.it), 15 maggio.
- Messori, M. (2002b),
"Consolidation, ownership structure, and efficiency in the Italian banking system", *Banca Nazionale de Lavoro Quarterly Review*. LV, giugno, pp 177-217.
- Messori, M. (2003),
"Introduzione", in Messori. M., L.Cavallo and A. Marano, "Il diritto societario", *Rivista di Politica Economica*, a.92. sett.-ott., pp.155-239 e 279-85.
- Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (2001),
Rapporto di Monitoraggio delle Politiche del Lavoro, n.2/2001, Roma.
- Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (2002a),
Monitoraggio delle Politiche Occupazionali e del Lavoro, n. 1/2002, Roma.
- Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (2002b),
Report on National Strategies for Future Pension Systems, Roma.
- Ministero dell'Ambiente (2001),
Relazione sullo Stato dell'Ambiente, Roma.
- Ministero dell'Economia e delle Finanze (2001),
Italy's report on economic reform, Roma.
- Ministero dell'Economia e delle Finanze (2002),
"Il programma di razionalizzazione della spesa della P.A. Il ruolo di CONSIP e gli sviluppi futuri", Roma.
- Ministero dell'Economia e delle Finanze (2003),
Quinto Rapporto del DPS — Dipartimento per le Politiche di Sviluppo, 2001-2002, Roma.

- Ministero delle Attività Produttive (2001),
Rapporto sugli aspetti strutturali del sistema distributivo italiano, Roma.
- Ministero delle Attività Produttive (2003),
L'economia industriale italiana. Tendenze, prospettive, politiche, Roma.
- Ministero per l'Innovazione e le Tecnologie (2002),
The Government's guidelines for the development of the information society, Roma.
- Nguyen-Hong, D. (2000),
"Restrictions on trade in professional services", *Productivity Commission Staff Research Paper*, AusInfo, Canberra.
- Nicoletti, G. (2002),
"Institutions, Economic Structure and Performance: Is Italy Doomed?", in ISAE (ed.), *First Annual Report on Monitoring Italy*, Roma.
- Nicoletti, G., A. Bassanini, E. Ekkehard, J. Sébastien, P. Santiago and P. Swaim (2001),
"Product and labour market interactions in OECD countries", *OECD Economics Department Working Papers*, N. 312.
- Nicoletti, G. and S. Scarpetta (2003),
"Regulation, productivity and growth: OECD evidence", *OECD Economics Department Working Papers*, N. 347.
- Nicoletti, G., S. Golub, D. Hajkova, D. Mirza and K. Yoo (2003),
"Policy influences and international integration: Influences on trade and foreign direct investment", *OECD Economics Department Working Papers*, di prossima pubblicazione.
- Nucleo di Valutazione della Spesa Previdenziale (2002),
Gli andamenti finanziari del sistema pensionistico obbligatorio, Roma.
- OECD (1994),
The Jobs Study, Parigi.
- OECD (1999),
The Price of Water, Parigi.
- OECD (2000),
Economic Survey of Italy, Parigi.
- OECD (2001a),
Society at a Glance, Parigi.
- OECD (2001b),
Review of Regulatory Reform in Italy, Parigi.
- OECD (2002a),
Employment Outlook, Parigi.
- OECD (2002b),
Economic Outlook 72, Parigi.
- OECD (2002c),
Education at a Glance, Parigi.
- OECD (2002d),
Studio economico dell'OCSE – Italia, Parigi.
- OECD (2002e),
Rapporto sulle performance ambientali: Italia, Parigi.

- OECD (2002f),
"Product market competition and economic performance", OECD *Economic Outlook* 72, Parigi.
- OECD (2002g),
Economic Survey of United States, Parigi.
- OECD (2002h),
Measuring the Non-Observed Economy, A Handbook, Parigi.
- OECD (2002i),
Regulatory Policies in OECD Countries: From Interventionism to Regulatory Governance, Parigi.
- OECD (2002j),
Economic Survey of Japan, Parigi.
- OECD (2002k),
Public service as an employer of choice, *Policy Brief*, Parigi.
- OECD (2003a),
Economic Outlook 73, Parigi, June.
- OECD (2003b),
The Sources of economic growth in OECD countries, Parigi.
- OECD (2003c),
The e-government imperative, Parigi, di prossima pubblicazione.
- OFT (2001),
Competition in Professions, A report by the Director General of Fair Trading, Regno Unito.
- Oliveira Martins, J., S. Scarpetta and D. Pilat (1996),
"Mark-up ratios in manufacturing industries: Estimates for 14 OECD countries". OECD *Economics Department Working Papers*, N. 162.
- Pagano, M. and P. Volpin (2000),
"The political economy of corporate governance", *London Business School Working Paper*.
- Paolini, F. (2002),
"La sperimentazione del reddito minimo di inserimento tra welfare e workfare", Documento.
- Paterson, I., M. Fink and A. Ogus (2003),
Economic impact of regulation in the field of liberal profession in different Member States, Institute for Advanced Studies, Vienna.
- Ragioneria Generale dello Stato (2002),
"Year 2002 update of the Italian pension and health care projections based on the EPC-WGA scenarios – an explanation of the differences from previous projections", Roma.
- Reyneri, E. (2003),
"Pensioni: fasce di età, genere e livello di istruzione", www.lavoce.info.
- Santella, P. (2002),
"Diritto fallimentare, governo societario e efficienza economica", Banca d'Italia, Documento.
- Santella, P. (2003),
"The cost of bankruptcy in several European countries", Banca d'Italia e OCSE, Documento.

- Sartor, N., D. Franco, J. Gokhale, L. Guiso and L.J. Kotlikoff (2001),
 General accounting: the case of Italy, Federal Reserve Bank of Cleveland.
- Schleifer, A. and R. Vishny (1997),
 “A survey of corporate governance”, *Journal of Finance*, Vol. 52, pp. 737-775.
- Schneider, F. and D. Enste (2000),
 “Shadow economies around the world: Size, causes, and consequences”, *IMF Working Paper*, WP/00/26.
- Scuola superiore della pubblica amministrazione (2002),
 5° *Rapporto sulla formazione nella pubblica amministrazione 2001*, Roma.
- Sharpe, A. (2001),
 “Estimates of relative and absolute poverty rates for the working population in developed countries”, Centre for the Study of Living Standards, Ottawa.
- Scherer, P. (2002),
 Age of withdrawal from the labour force in OECD countries, *Labour market and social policy Occasional papers* N. 49, OECD, Parigi.
- Smeeding M. T., (2002),
 “Globalization, inequality and the rich countries of the G-20: evidence from the Luxembourg income study (LIS)”, *Syracuse Working Paper* N. 320, July.
- Taylor Nelson Sofres (2002),
 “Government Online: an international perspective”, www.tns-global.com.
- Tiezzi, S. (2001),
 “The Welfare Effects of Carbon Taxation on Italian Households”, *Quaderni* N. 337, Siena.
- Tsuru, K. (2000),
 “Finance and growth, some theoretical considerations, and a review of the empirical literature”, *OECD Economics Department Working Papers*, N. 228.
- Vamvakidis, A. (2002),
 “Regional wage differentiation and wage bargaining systems: The case of Italy”, in IMF, *Italy: Selected Issues*, Washington D.C.
- Vernière, L. (2002),
 “Italie: le rapport Brambilla sur l'évaluation de la réforme du système de retraite”, *Caisse des Dépôts et Consignations, Questions Retraites*, N° 2002-45.
- Winqvist, K. (2002),
 “Women and men beyond retirement”, *Eurostat Statistics in focus*, N. 21/2002.
- Zingales, L. (2000),
 “In search of new foundations”, *Journal of Finance*, Vol. 55, pp. 1623-1653.

OECD PUBLICATIONS, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16

PRINTED IN FRANCE

(10 2003 13 6 P) ISBN 92-64-10511-4 – No. 53258 2003

ISSN 0376-6438