

© 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.

© OCDE, 2003.

© Logiciel, 1987-1996, Acrobat, marque déposée d'ADOBE.

Tous droits du producteur et du propriétaire de ce produit sont réservés. L'OCDE autorise la reproduction d'un seul exemplaire de ce programme pour usage personnel et non commercial uniquement. Sauf autorisation, la duplication, la location, le prêt, l'utilisation de ce produit pour exécution publique sont interdits. Ce programme, les données y afférentes et d'autres éléments doivent donc être traités comme toute autre documentation sur laquelle s'exerce la protection par le droit d'auteur.

Les demandes sont à adresser au :

Chef du Service des Publications,
Service des Publications de l'OCDE,
2, rue André-Pascal,
75775 Paris Cedex 16, France.

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

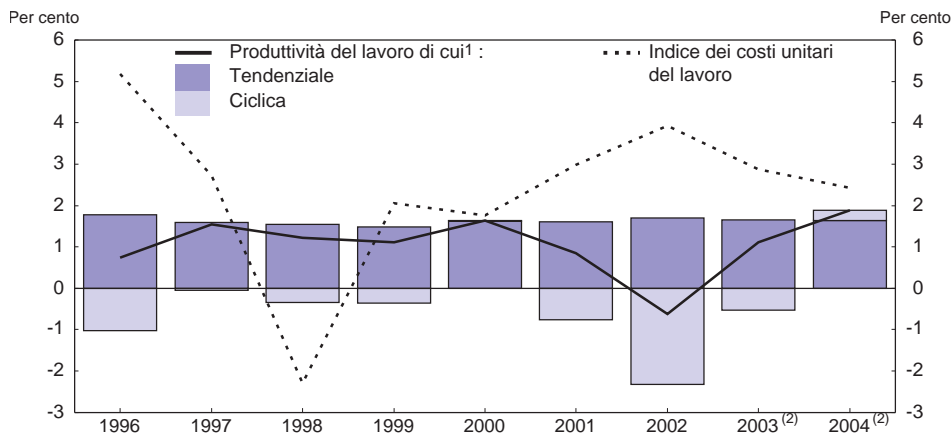
1. Contributi alle variazioni del PIL reale (in percentuale del PIL reale dell'anno precedente).

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**

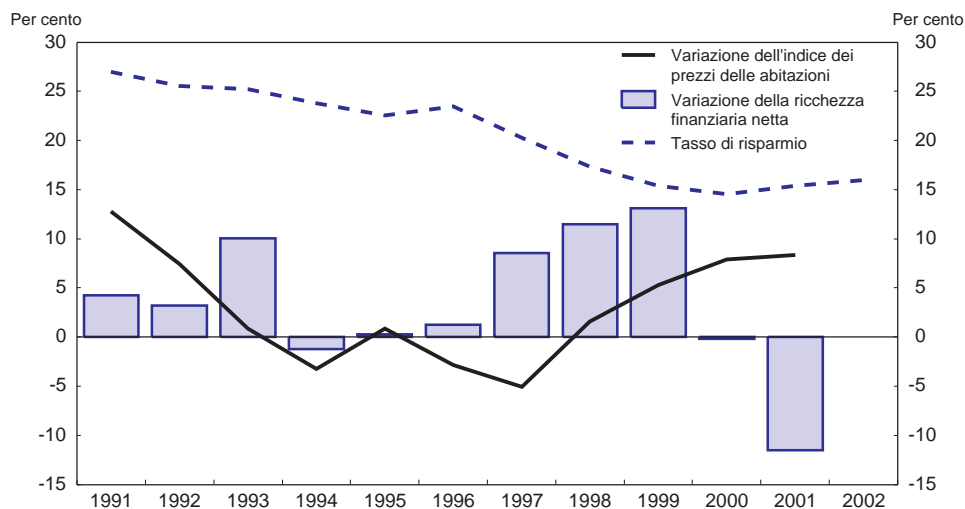
	1999	2000	2001	2002
Reddito al netto delle imposte ¹	1.3	0.8	0.4	..
Uscite delle imprese ²	-1.5	1.5	3.4	7.2
Utilizzo della capacità (%)	76.9	79.3	78.1	77.5

1. In percentuale del valore aggiunto.

2. Cambiamenti in percentuale.

Fonte: OCSE; ISTAT e Infocamere.

Figura 2. Indicatori finanziari delle famiglie



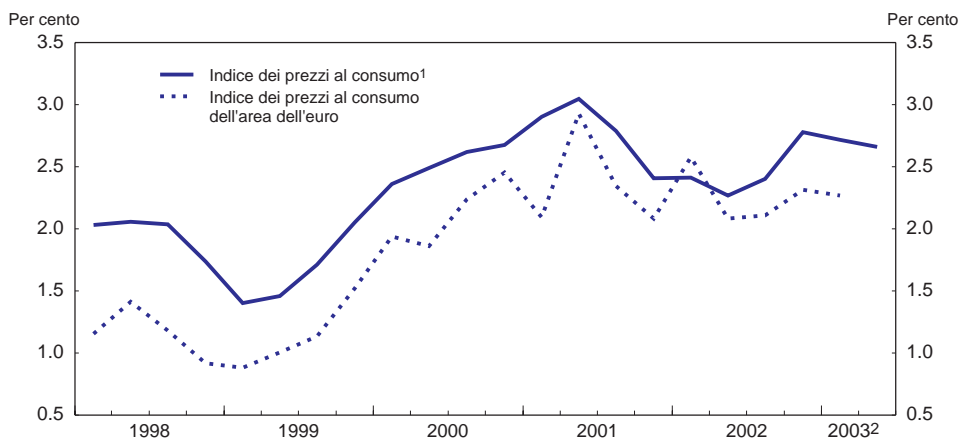
Fonte: Banca d'Italia e Banca dei Regolamenti Internazionali (BIS).

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



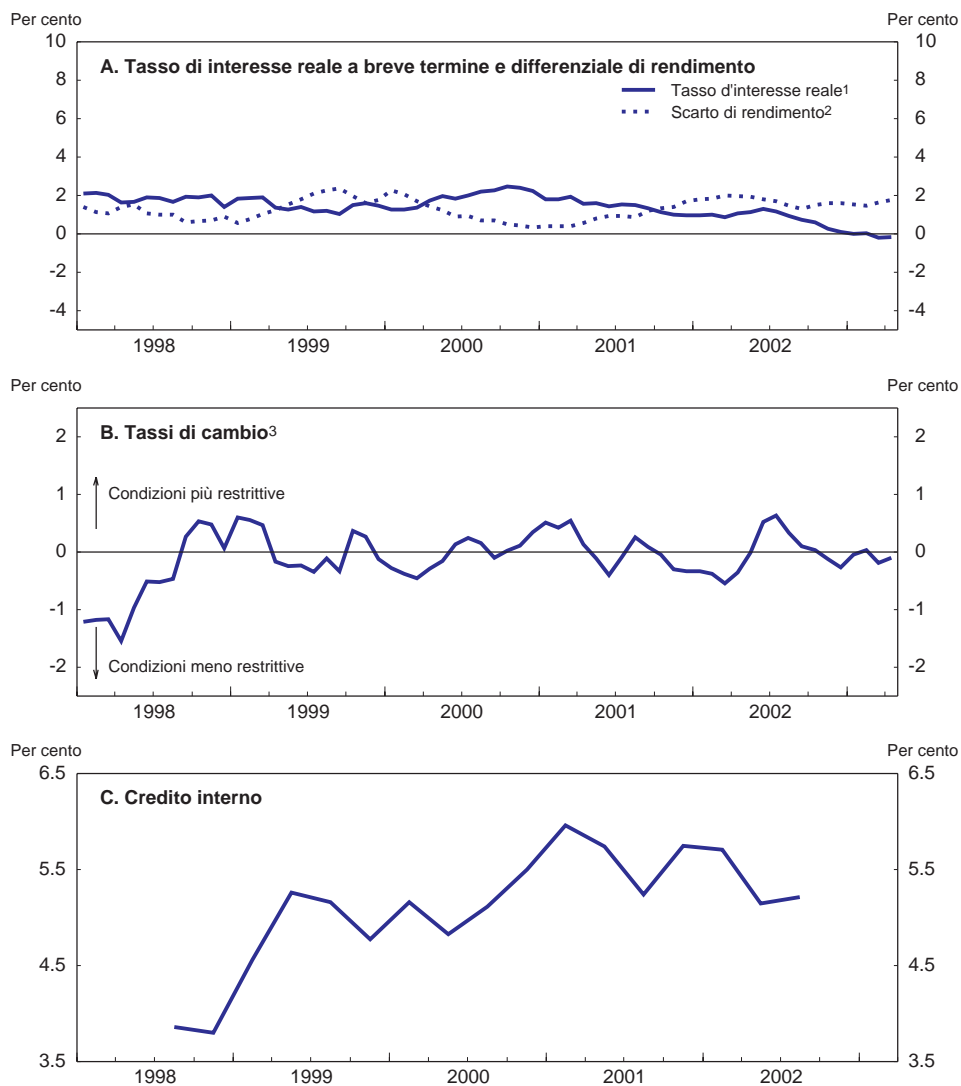
1. Tutte le voci, preliminare per Giugno 2003.

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 .

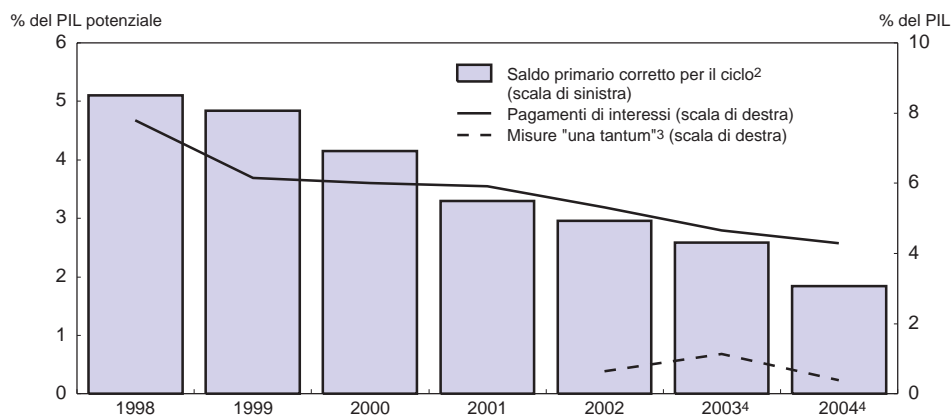
Fonte: OCSE

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.

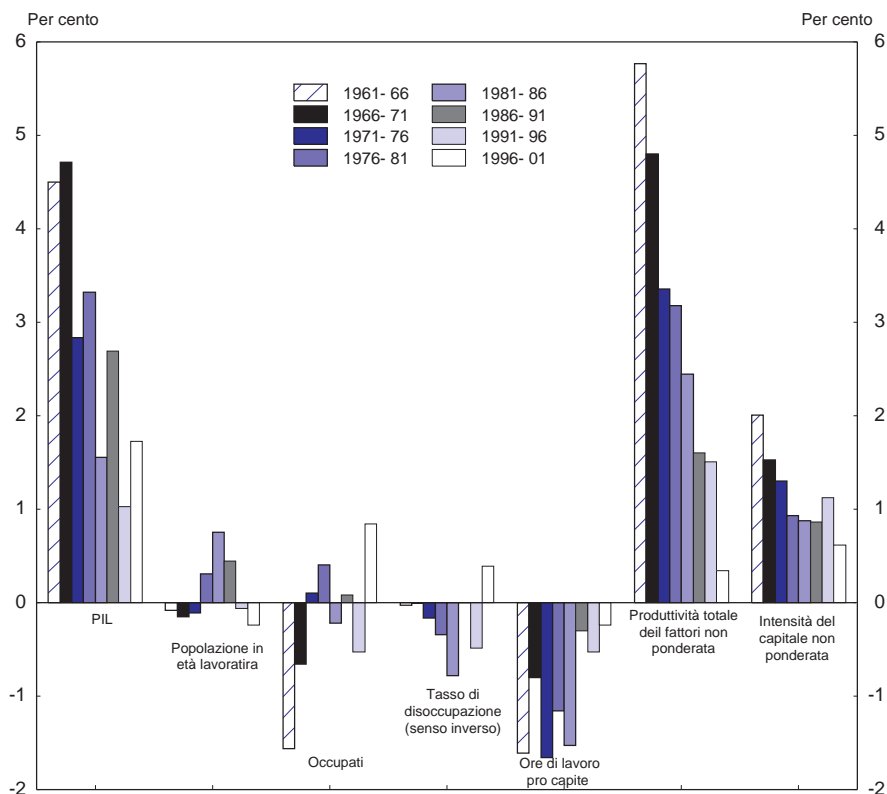
Le sfide a medio termine delle politiche economiche

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

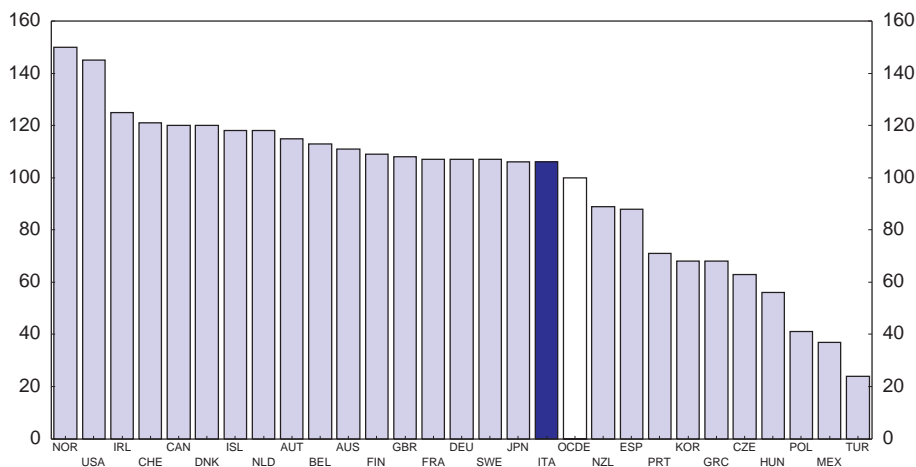
Negli ultimi anni, la crescita tendenziale del PIL pro capite si è gradualmente ripresa dai bassi livelli della prima metà degli anni novanta (Figura 6), pur distanziandosi ancora molto dai tassi registrati tra gli anni sessanta e ottanta. Ciò è in parte ascrivibile al fatto che il processo di recupero 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.

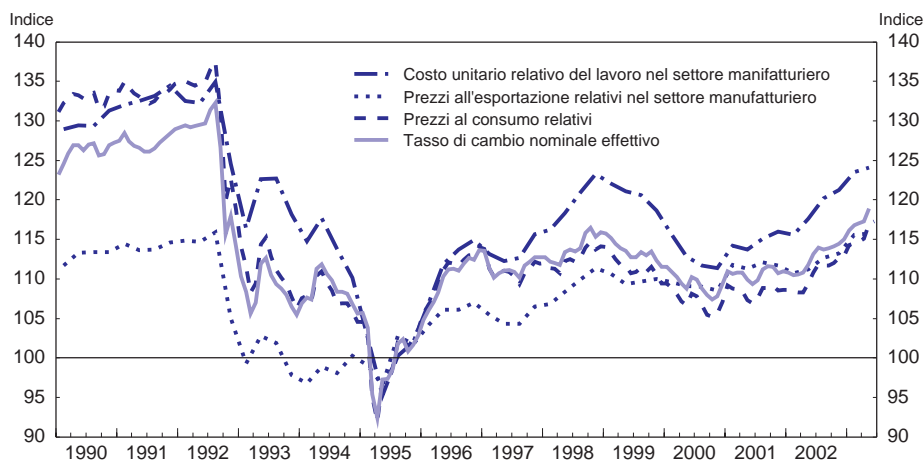
La spesa pensionistica sembrerebbe un ambito particolarmente adatto a subire una riduzione dei finanziamenti: un intero quarto di essi, infatti, è destinato a soggetti che non hanno ancora raggiunto l'età pensionabile effettiva, il che crea problemi di efficienza economica e di sperpero del budget. Benché 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

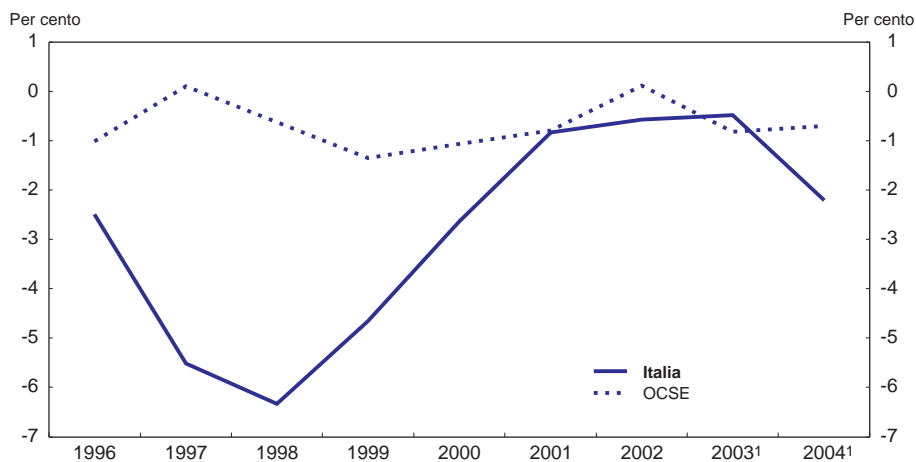


1. Un incremento dell'indicatore mostra una perdita di competitività
Fonte: OCSE.

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



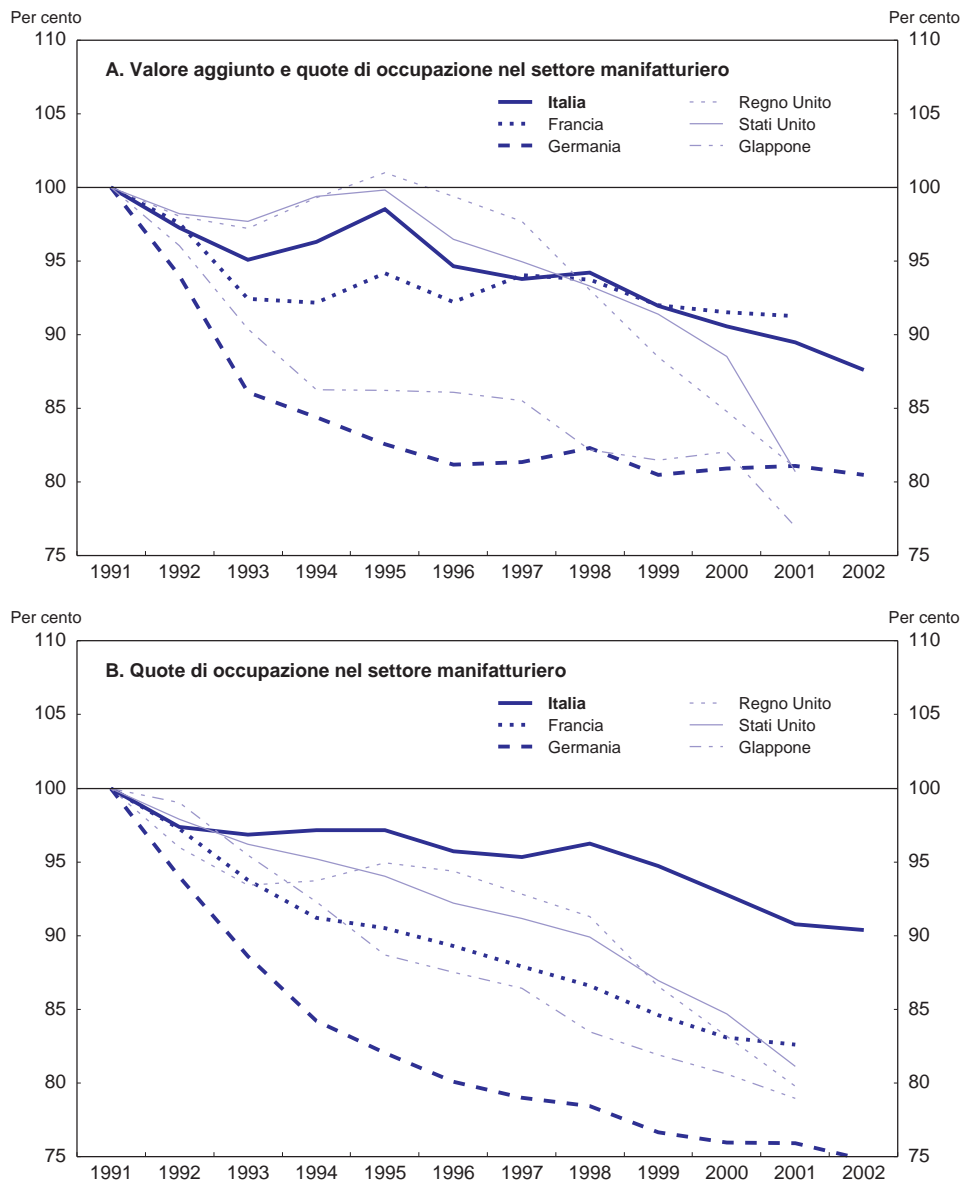
1. Proiezioni dell' Economic Outlook 73 (Maggio 2003).

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)

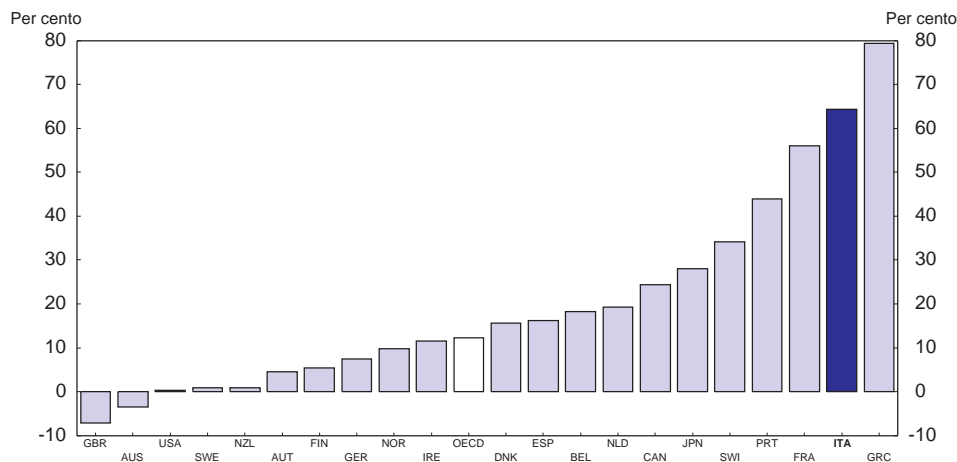
grandi imprese, l'Italia ha raggiunto standard di qualità praticamente senza eguali nei settori di nicchia. Il settore delle macchine tessili, ad esempio, ha continuato ad eccellere nonostante il rallentamento economico ed è riuscito a migliorare la competitività del costo del lavoro rispetto ai principali 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. È 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.

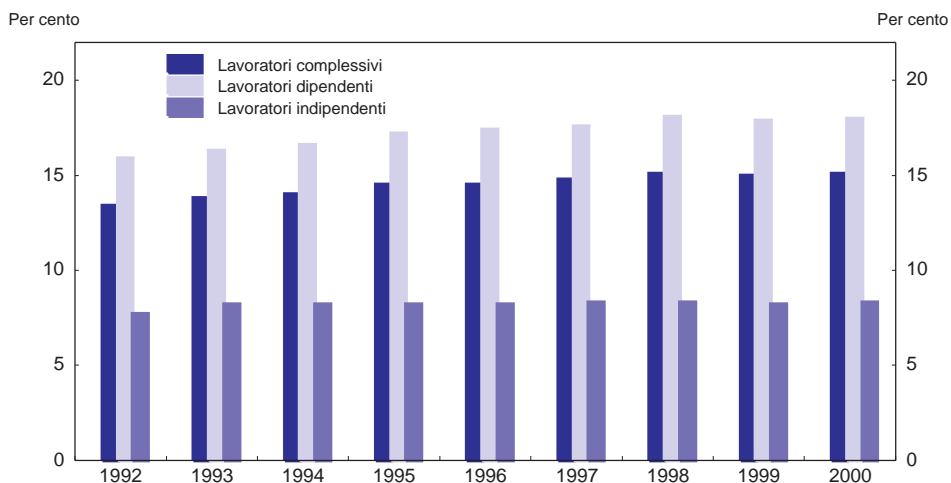
Economia sommersa diffusa

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.

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 dottrinarie 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

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.

From:
OECD Economic Surveys: Italy 2003

Access the complete publication at:
https://doi.org/10.1787/eco_surveys-ita-2003-en

Please cite this chapter as:

OECD (2006), "La situazione economica", in *OECD Economic Surveys: Italy 2003*, OECD Publishing, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264105126-3-it>

Il presente studio è pubblicato sotto la responsabilità del Segretario Generale dell'OCSE. Le opinioni espresse e le conclusioni raggiunte nel presente rapporto non corrispondono necessariamente a quelle dei governi dei Paesi membri dell'OCSE.

This document and any map included herein are without prejudice to the status of or sovereignty over any territory, to the delimitation of international frontiers and boundaries and to the name of any territory, city or area.

You can copy, download or print OECD content for your own use, and you can include excerpts from OECD publications, databases and multimedia products in your own documents, presentations, blogs, websites and teaching materials, provided that suitable acknowledgment of OECD as source and copyright owner is given. All requests for public or commercial use and translation rights should be submitted to rights@oecd.org. Requests for permission to photocopy portions of this material for public or commercial use shall be addressed directly to the Copyright Clearance Center (CCC) at info@copyright.com or the Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) at contact@cfcopies.com.