

Nota di sintesi

STUDI ECONOMICI DELL'OCSE - ITALIA

Overview

OECD Economic Surveys - Italy

Italian translation

Le note di sintesi sono degli stralci di pubblicazioni dell'OCSE.
Sono disponibili gratuitamente presso la libreria online www.oecd.org/bookshop
La presente nota di sintesi non è una traduzione ufficiale dell'OCSE.



ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT
ORGANIZZAZIONE PER LA COOPERAZIONE E LO SVILUPPO ECONOMICO

VALUTAZIONE E RACCOMANDAZIONI

Conclusioni

Il dinamismo e la flessibilità che hanno tradizionalmente contraddistinto l'economia italiana hanno subito un calo negli ultimi anni, in parte a causa dell'andamento sfavorevole dell'economia internazionale. Inoltre le riforme strutturali non si sono ancora spinte abbastanza avanti da invertire questa tendenza. Nonostante il sostegno delle politiche fiscali e delle condizioni monetarie, la crescita è modesta, la fiducia è scesa a bassi livelli, l'inflazione è al disopra della media dell'area dell'euro e vi è la percezione di una diffusa perdita di competitività. Per ciò che concerne la politica di bilancio, il margine di manovra è stato adesso notevolmente ridotto con gli sgravi di imposta — di per sé auspicabili —, e negli anni a venire si renderanno necessarie ulteriori e importanti misure correttive ove si voglia assicurare il conseguimento degli obiettivi a medio termine e la sostenibilità fiscale di lungo periodo. Tali misure correttive dovrebbero avere natura strutturale e permanente, e incentrarsi prioritariamente sui risparmi nel sistema pensionistico pubblico e nella sanità, nonché su un aumento dell'efficienza del settore pubblico. Il sistema pensionistico è molto oneroso, in gran parte perché continua a incoraggiare il collocamento a riposo anticipato, e ciò si traduce in inefficienza della spesa pubblica e bassi tassi di occupazione. Occorre rimuovere queste distorsioni. La spesa sanitaria non è amministrata in modo efficiente: i recenti accordi con le Regioni in materia di standard e di finanziamento rappresentano un passo in avanti, ed un controllo più incisivo dei costi potrebbe derivare dal monitoraggio trimestrale della spesa già introdotto. Nella Pubblica amministrazione il pensionamento di numerosi impiegati statali dischiude nuove opportunità per un più efficace ed economico reimpiego delle risorse umane. La performance complessiva dell'economia potrebbe trarre giovamento da politiche volte a rafforzare ulteriormente la competitività sui mercati dei prodotti, per esempio evitando di erodere i poteri e l'indipendenza delle Autorità di regolamentazione settoriali. Dovrebbero essere introdotte procedure fallimentari più veloci che danno priorità a una riallocazione efficiente delle risorse. Occorrerebbe riattivare energicamente le privatizzazioni e assicurare un efficace monitoraggio delle imprese da parte del mercato finanziario. Associato a una normativa meno rigida della protezione del lavoro, ciò potrebbe incoraggiare le imprese più piccole a espandersi a livelli tali da consentire maggiori investimenti sia in capitale umano che in R&S. Recenti andamenti dell'occupazione sono stati positivi, e si potrebbero realizzare ulteriori miglioramenti incoraggiando le parti sociali a far sí che i salari dei lavoratori di tutte le età riflettano maggiormente la loro produttività e le loro condizioni locali. I miglioramenti previsti per il sistema di di sicurezza sociale e il funzionamento dei servizi per l'impiego dovrebbero altresì accelerare la creazione di posti di lavoro aumentando la disponibilità dei lavoratori dipendenti a accettare condizioni di lavoro più flessibili. Nel più lungo termine, l'aumento dei livelli di produzione e del tenore di vita dipenderà anche dal miglioramento delle capacità e delle competenze della forza di lavoro in Italia; la proposta riforma del

sistema dell'istruzione potrebbe migliorare le une e le altre, contribuendo così a realizzare appieno il potenziale economico del Paese.

La presente Sintesi presenta la conclusione e le raccomandazioni dell'Esame economico dell'Italia. Il Comitato di esame delle situazioni economiche composto da trenta Paesi Membri e dalla Commissione europea ha rivisto l'Esame. L'Esame si basa su una bozza preparata dal Dipartimento economico quindi modificata alla luce delle discussioni del Comitato e pubblicato sotto la sua responsabilità.

Quali sono le principali sfide di politica economica?

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

Guardando al futuro, le sfide più importanti per l'Italia sono di innalzare il tasso potenziale di crescita e di rispondere in modo più flessibile agli shock futuri, di affrontare la questione della competitività colmando il divario d'inflazione con l'area dell'euro, e di salvaguardare la sostenibilità della finanza pubblica continuando nel contempo a fornire un adeguato sostegno fiscale al processo di crescita. Maggiore concorrenza, snellimento della burocrazia e più efficienza della spesa pubblica sono questi gli elementi cruciali di un tale mix di politiche. Appare altresì importante una riduzione dell'imposizione fiscale, qualora sia conseguita tramite una riduzione delle spese strutturali. Invero, l'attuale governo è salito al potere con il mandato – avallato da un sufficiente sostegno parlamentare – di mettere in atto un importante programma di riforme economiche orientate alla crescita, alcune delle quali sono già state tradotte. Molte di queste riforme implicano costi di natura fiscale, quantomeno nel breve periodo, ma la dinamica inaspettatamente debole del prodotto a partire dalla fine del 2001 ha messo sotto pressione i conti pubblici. Al momento, la sfida più importante cui il governo si trova confrontato è pertanto quella di ricercare i modi con cui continuare a finanziare il suo programma di necessarie riforme nei campi dell'imposizione fiscale, dell'istruzione e delle politiche sociali, seguitando al tempo stesso ad assicurare l'osservanza degli obblighi imposti dal Trattato della Comunità europea e dal Patto di stabilità e crescita. E' probabile che le riforme stesse generino un'espansione più rapida, e di conseguenza maggiori introiti tributari, ma l'esperienza di altri paesi

insegna che tali risultati non sono raggiungibili nel breve termine. Nel frattempo, la ripresa in Europa potrebbe accelerare il percorso di riduzione del deficit anche se questo potrebbe essere in parte compensato dal fatto che tassi d'interessi più elevati alimenterebbero un accrescimento degli oneri del servizio del debito. La strategia ottimale da seguire sarebbe pertanto quella di precoci e permanenti tagli alla spesa primaria in quelle aree che non producono immediati guadagni di competitività e di sviluppo, utilizzando il conseguente margine fiscale di manovra per finanziare riforme in altri settori, inclusi i tagli delle imposte. In tale contesto, è incoraggiante che le Autorità italiane si siano astenute di fissare un calendario al loro specifico piano di riforma fiscale. Negli ultimi anni, sono state adottate misure *una tantum* per ridurre il disavanzo prevalentemente dovuto a una crescita economica più debole, tra le quali i condoni fiscali potrebbero allargare in via permanente la base imponibile. In via generale, il governo dovrebbe resistere alla tentazione di finanziare tagli permanenti d'imposta e/o una spesa indefinitamente su livelli più elevati attraverso misure *una tantum* adottate nel quadro dell'annuale legge finanziaria. Nel medio periodo, bisognerebbe rafforzare ulteriormente le politiche fiscali, condotte in accordo con il Programma di stabilità, con l'adozione di un piano strategico pluriennale sul modello di quelli già varati in alcuni altri Paesi dell'OCSE. Negli anni a venire, l'Italia dovrebbe conseguire consistenti avanzi primari, allo scopo di ridurre più rapidamente gli oneri del servizio del debito.

Quali sono gli obiettivi di politica fiscale?

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

Alla fine del 2002, è stata introdotta una nuova normativa per controllare e limitare rigorosamente la spesa pubblica, con buoni risultati. L'obiettivo per il disavanzo pubblico nel 2003 mirava all'1,5 per cento del PIL. Esso comprendeva misure dal lato delle entrate, per la maggior parte misure di condono fiscale per un ammontare prossimo allo 0,7 per cento del prodotto. Tuttavia, le previsioni di disavanzo pubblico per il 2003 sono state recentemente riviste al 2,3 per cento del PIL alla luce del perdurare della situazione di debolezza dell'economia. Secondo l'aggiornamento del Programma di stabilità del 2002, l'obiettivo di indebitamento per il 2004 è dello 0,6 per cento del PIL, basato su una crescita del 2,9 per cento.

Al di là del breve periodo, l'obiettivo fiscale a medio termine è una progressiva riduzione del deficit delle amministrazioni pubbliche e il conseguimento di un leggero avanzo entro il 2006. Il piano a medio termine anticipa, per ciascun anno fino al 2006, avanzi primari pari in media al 4-5 per cento del PIL, sebbene le proiezioni dell'OCSE prevedano che l'avanzo primario (al netto di aggiustamenti ciclici e provvedimenti straordinari) dovrebbe attestarsi al 3 per cento del PIL nel 2003 e dovrebbe

scendere al disotto del 2 per cento nel 2004. Secondo queste previsioni si renderanno pertanto necessarie misure aggiuntive.

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

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

La concorrenza nel mercato dei prodotti è sufficiente?

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

L'introduzione dello sportello unico al fine di ridurre gli oneri amministrativi per aprire nuove società ha ridotto i tempi di attesa richiesti, ma le procedure amministrative e burocratiche richieste per gestire un'azienda costituiscono tuttora un gravoso problema delle imprese, e potrebbero inibirne la crescita. Nei pubblici servizi, l'adozione di meccanismi concorrenziali in materia di appalti statali è stata meno estesa di quanto facessero ritenere gli impegni delle autorità descritti nella *Rassegna delle riforme regolamentari in Italia* del 2001. Offerte d'appalto esterno, esternalizzazioni e aste hanno finora rappresentato un'esperienza limitata.

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

Le riforme regolamentari delle industrie di rete sono state efficaci e, nonostante il mantenimento di talune posizioni dominanti da parte di imprese già operanti, va emergendo un regime di libera concorrenza. La liberalizzazione delle telecomunicazioni, in particolare, è pienamente riuscita. I prezzi dell'energia elettrica sono relativamente elevati, ma ciò è dovuto essenzialmente al livello elevato dei costi di produzione. Le privatizzazioni delle industrie di rete dovrebbero essere accelerate. Il governo continua a detenere partecipazioni nei settori dell'energia elettrica e del gas, oltre alla *golden share* in quello delle telecomunicazioni. Più di recente sono stati limitati i poteri delle autorità settoriali di regolamentazione. Il potere di rilasciare licenze nel settore delle telecomunicazioni è stato per il momento ricondotto in capo al Ministero. Il governo ha rimandato l'introduzione della "borsa elettrica" a causa dell'insufficiente concorrenza nel settore della produzione elettrica, intervenendo anche nella recente fissazione delle tariffe decisa dall'autorità settoriale. Il governo dispone ora dell'autorità preponderante nell'approvazione delle tariffe, che in futuro potrebbero essere stabilite solo attraverso un processo di consenso del Parlamento. Queste misure rischiano di vanificare i progressi raggiunti in materia di concorrenza, e dovrebbero essere revocate. Occorre in particolare riaffermare l'indipendenza dell'autorità di regolamentazione, specialmente adesso che il governo sta lavorando su un piano di riassetto delle *authority* di settore.

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

I mercati finanziari come possono essere resi più concorrenziali e trasparenti?

Il sistema italiano in materia di finanza d'impresa e di *governance* si caratterizza per scarso controllo da parte del mercato e una finanza di rischio a lungo termine scarsamente sviluppata. La partecipazione al mercato azionario è limitata a un esiguo numero di grandi imprese, dove il controllo degli insider (per lo più circoscritto all'ambito familiare) è consolidato per mezzo di schemi di azionariato piramidale. Il sistema bancario, pur provvedendo al grosso del finanziamento del settore societario, svolge un ruolo limitato di monitoraggio. Nell'insieme, il loro atteggiamento è di non interferenza. Il finanziamento a breve termine assume valori più elevati che negli altri Paesi della UE,

sebbene la tendenza sia al ribasso, mentre i prestiti a lungo termine sono abitualmente basati sulla disponibilità di garanzie. Come in molti paesi, le piccole imprese incontrano difficoltà nel finanziare la propria crescita. Esse potrebbero in ogni caso essere riluttanti ad espandersi a causa dei maggiori oneri regolamentari e fiscali per le imprese più grandi a monte. Ma il problema principale risiede nella antiquata legge fallimentare, secondo cui i debitori insolventi sono passibili di sanzioni penali, i creditori non possono iniziare azioni esecutive in caso di fallimento e sono inoltre esposti a responsabilità giuridiche ove intentino azioni preventive, e l'obiettivo di aumentare il valore dell'azienda è tenuto in scarsa considerazione. La lunghezza e l'onerosità dei processi acuiscono pesantemente questi rischi.

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

Tuttavia, affinché le riforme siano pienamente efficaci è opportuna l'adozione di alcune misure. *Primo*, occorre un rafforzamento dei diritti degli azionisti di minoranza, alla luce dell'eccessivo livello di controllo esercitato dalle *holding* all'apice dei gruppi piramidali. Dovrebbero inoltre essere ridotti gli onerosi costi connessi con la convocazione delle assemblee degli azionisti. *Secondo*, non è stata ancora risolta completamente la questione dei conflitti d'interesse. A causa del fatto che i fondi comuni sono per lo più di proprietà delle banche, che forniscono anche lucrativi, servizi alle società, gli incentivi degli investitori istituzionali a monitorare le imprese nell'interesse dei piccoli azionisti appaiono deboli. La gestione dei nuovi fondi pensione dovrebbe essere svincolata dal controllo delle società, e dovrebbe essere separata dalle normali attività di prestiti e di raccolta di risparmio delle banche commerciali. I lavoratori dovrebbero essere in grado di cambiare fondo senza perdere gli incentivi fiscali. *Terzo*, è necessario intensificare la trasparenza del mercato e la protezione degli investitori, specie nel caso in cui i fondi pensione privati siano chiamati a fornire ai lavoratori una vera e propria sicurezza previdenziale. Il falso in bilancio è stato depenalizzato in misura sostanziale, soprattutto per le società non quotate che si trovano spesso al vertice delle piramidi aziendali. *Quarto*, è doveroso spingere ulteriormente avanti la riforma del sistema bancario, con una applicazione del "Basilea 2", mentre sembra evidente un giusto equilibrio tra l'applicazione di adeguati meccanismi di valutazione dei rischi e le loro implicazioni per le medio-piccole banche e imprese. La *governance* bancaria andrebbe rafforzata con ulteriori cessioni e un maggiore orientamento privatistico delle fondazioni bancarie, ma le ultime proposte di riforma avanzate dal governo (al momento all'esame della Corte costituzionale) paiono muovere in un'altra direzione. La concorrenza per i diritti di proprietà delle banche andrebbe anche potenziata per mezzo di un assetto regolamentare più aperto per le acquisizioni. La riforma della legge fallimentare, attualmente allo stadio di formulazione, dovrebbe porre più attenzione ai diritti dei creditori, oltre che essere ultimata e resa operativa senza rinvii.

Nella seconda metà degli anni novanta le politiche in tema di mercato del lavoro sono state dirette verso la liberalizzazione dei contratti d'impiego e incentivi fiscali; esse sono state seguite da una forte

crescita dell'occupazione, ancorché accompagnata da un rallentamento della produttività. Malgrado una diminuzione del divario, il tasso di disoccupazione resta elevato in rapporto alla media dell'OCSE e della UE. Il tasso di occupazione resta relativamente basso, soprattutto per le donne e i lavoratori più anziani., malgrado recenti aumenti. E nonostante la moderazione dei salari, questi ultimi tendono ancora a mostrarsi rigidi a livello micro. Di conseguenza, altre riforme del mercato del lavoro, che consentano alle imprese di adeguare tecniche e livelli di produzione in risposta ai mutevoli profili della domanda, potrebbero essere di ausilio alla competitività esterna (e interiore) dell'Italia .

La crescita potrebbe essere spinta dalla riforma del mercato del lavoro?

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

Il Patto ha annunciato misure — in parte già introdotte — volte a rafforzare l'inserimento sociale e il sostegno ai disoccupati, due ambiti in cui la spesa pubblica in Italia è stata tradizionalmente bassa. Il principale strumento di lotta alla povertà è l'introduzione nel Patto di sgravi fiscali mirati alle famiglie a basso reddito. Questa strategia è tanto più gradita in quanto, negli anni novanta e agli inizi di questo decennio, la quota di persone con redditi relativamente bassi è aumentata considerevolmente in Italia rispetto ad altri Paesi dell'OCSE. Gli sgravi fiscali per le fasce di salari bassi e altre politiche che rendono conveniente il lavoro possono promuovere l'inserimento sociale attraverso maggiori incentivi ad operare all'interno dell'economia formale, e facilitano anche l'introduzione di una struttura dei salari più differenziata e flessibile anche a livello delle Regioni. Ma un efficace sistema di "welfare" presuppone altresì adeguati sistemi di sostegno e assistenza per i disoccupati. Sussistono attualmente molti tipi di indennità di disoccupazione con diverso grado di generosità. Per i beneficiari ordinari i tassi di sostituzione sono bassi, e limitati i controlli, gli incentivi e la consulenza alla ricerca di posto di lavoro. Le nuove riforme prevedono più elevati tassi di sostituzione per le normali indennità di disoccupazione, mentre i beneficiari sono tenuti a frequentare specifici programmi di formazione e ad accettare un'offerta di lavoro, ove disponibile. L'operare congiunto di migliorati incentivi e sanzioni severe appare appropriato. Nondimeno, diverse categorie di lavoratori si troveranno ancora confrontate ai livelli più disparati di generosità nei sussidi alla disoccupazione; questi ultimi andrebbero razionalizzati, di preferenza riequilibrando li vari livelli di generosità. Inoltre,

gli incentivi al lavoro legati ai requisiti di idoneità dovrebbero essere rafforzati anche per consentire una più larga copertura settoriale.

Nonostante i recenti miglioramenti nelle disparità regionali, i tassi di occupazione e i livelli di produttività sono bassi al Sud, dove vive un terzo della popolazione. Politiche mirate a ridurre il largo divario infrastrutturale del Sud, a migliorare la qualità dei servizi pubblici e a modernizzare le amministrazioni locali potrebbero avere un notevole impatto sulla crescita della produzione e dell'occupazione, migliorando le condizioni nelle quali opera il settore privato. Il processo iniziato nel 1998 teso a migliorare il sistema di *governance* delle Regioni, ha prodotto buoni risultati (vale a dire l'accresciuta capacità di spesa delle autonomie locali). Molto resta ancora da fare in termini di efficacia (capacità di selezione e di attuare progetti di alta qualità). Lo sviluppo di forme di partecipazione pubblico-privato potrebbe contribuire a colmare il divario in termini di infrastrutture, minimizzando al tempo stesso l'impatto sulle finanze statali, purché i partner siano selezionati in maniera obiettiva e il calcolo dei costi/benefici sia effettuato rigorosamente. Per stimolare il coinvolgimento del settore privato, il governo ha istituito "Infrastrutture S.p.A.", che fungerà da intermediario finanziario a sostegno di una più rapida realizzazione dei progetti infrastrutturali grazie a una più approfondita procedura di valutazione. Gli investimenti privati potrebbero anche essere incentivati, tramite una maggiore differenziazione dei salari. A tal fine, le parti sociali dovrebbero utilizzare un meccanismo di contrattazione più decentrato, introducendo ad esempio la possibilità di correzioni sia in aumento che sia in riduzione della componente variabile dei salari in funzione dei differenziali di produttività, ovvero accordando deroghe all'applicazione del contratto nazionale di lavoro.

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

Gli stipendi dei docenti aumentano solo in misura limitata, e ciò riduce gli incentivi per il personale di ruolo a fornire un insegnamento di elevata qualità. Sia per il corpo insegnante che per i dirigenti amministrativi dovrebbero essere elaborati sistemi di avanzamento e di gratifica che rispecchiano più da vicino l'impegno e i risultati individuali, anche in relazione alla partecipazione a piani di formazione come proposti dal governo. Andrebbero inoltre rapidamente istituiti ed estesi indicatori di performance a livello locale o centrale allo scopo d'individuare i migliori parametri di riferimento, ed aiutare le famiglie e gli studenti nelle loro scelte in materia di istruzione. Da ultimo, il

governo dovrebbe stabilire standard e obiettivi al riguardo, consentendo alle Regioni di collaudare i mezzi più efficaci per i loro conseguimento.

Il sistema pensionistico pubblico è troppo costoso?

Sebbene le riforme varate verso la metà degli anni novanta abbiano rappresentato importanti passi in avanti verso il raggiungimento della sostenibilità del sistema nel lungo periodo, il livello della spesa pensionistica pubblica è tuttora uno dei più alti dei Paesi dell'OCSE. Ciò riduce fra l'altro le risorse disponibili per altri programmi di politica sociale. Sebbene i contributi sociali che finanziano il sistema a ripartizione siano già alquanto elevati ed incidano sensibilmente sulla fiscalità dei redditi da lavoro essi sono troppo bassi per finanziare le prestazioni pensionistiche attualmente pagate. Si rende necessaria una copertura integrativa dal bilancio statale. Inoltre, gli incentivi impliciti nell'attuale regime pensionistico incoraggiano il collocamento a riposo anticipato. Le riforme varate in precedenza serviranno a ridurre i tassi di sostituzione e a penalizzare il pensionamento anticipato, ma esse non saranno pienamente operative per molti anni ancora. Il governo ha presentato al Parlamento un disegno di legge-delega di riforma del sistema pensionistico, volto principalmente a incoraggiare lo sviluppo di schemi a finanziamento privato tramite il trasferimento dei contributi al Trattamento di fine rapporto verso i fondi pensionistici. Sarà incoraggiata la permanenza in servizio dei lavoratori più anziani per mezzo di incentivi fiscali. In fine, i tassi di contribuzione saranno ridotti per aumentare la domanda di lavoro. Tuttavia, questo provvedimento dilaterà ulteriormente il disavanzo del sistema previdenziale pubblico. L'aumento dei tassi di contribuzione per talune categorie del lavoro autonomo potrà colmare solo in parte tale squilibrio, e solo nel breve termine.

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

La spesa sanitaria rappresenta un motivo di preoccupazione?

Analogamente alla gran parte dei Paesi Membri, in Italia la spesa pubblica sanitaria tende ad aumentare, superando spesso le previsioni, e la domanda di servizi sanitari che cresce più velocemente dei redditi. Una questione fondamentale è l'incerta divisione delle responsabilità fra il governo centrale, su cui ricade la quasi totalità dell'onere finanziario, e le Regioni, la cui spesa dei loro (assai più magri) bilanci è stanziata in massima parte al capitolo dell'assistenza sanitaria. Per affrontare questi problemi, il governo e le Regioni hanno raggiunto nel 2001 un accordo circa le risorse da dedicare al settore, gli standard minimi di assistenza e la riduzione dei tempi di attesa per le cure

mediche. Tuttavia, in caso di reiterati disavanzi, la sanzione attualmente prevista per le amministrazioni regionali che superano i limiti di spesa è la riduzione dei trasferimenti statali ai loro livelli precedenti l'entrata in vigore dell'accordo. L'effettiva applicazione di questa penale, comunque, deve essere ancora verificata e potrebbe avverarsi il rischio che gli amministratori della sanità cerchino di evitare le penalità ricorrendo all'accumulo di arretrati da parte degli ospedali. Qualora venga riscontrato il superamento *ex-post* dei limiti di bilancio da parte di una Regione, il salvataggio deve essere esplicitamente escluso. Un ruolo importante dell'esecutivo dovrebbe inoltre essere quello di fornire adeguate informazioni sia alle amministrazioni regionali che alle strutture ospedaliere in merito alle prassi migliori, elaborando altresì un sistema di benchmarking. Nel più lungo periodo la domanda di servizi sanitari è destinata ad espandersi più rapidamente rispetto al PIL, a seguito dell'invecchiamento della popolazione e sarà opportuno decidere se questo incremento dovrà essere finanziato, in tutto o solo per una parte ben definita, dai bilanci pubblici.

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

La spesa della Pubblica amministrazione in Italia è elevata, e potrebbe essere migliorato il rapporto qualità/prezzo. La scorsa edizione della *Rassegna* affrontava questa problematica nel Capitolo sulla spesa pubblica. Così come in molti altri Paesi Membri, la legislazione a tutela del lavoro non solo è rigida, ma viene attuata nel pubblico impiego ancor più rigidamente che nel settore privato. Numerosi dipendenti pubblici svolgono — in modo abbastanza adeguato — funzioni che sono nondimeno comparativamente semplici e di dubbia utilità. È molto difficile e oneroso sopprimere posti di lavoro occupati mentre è più facile crearne di nuovi, e sussistono barriere alla mobilità sia all'interno dei vari livelli di governo che fra un livello e l'altro. In considerazione del fatto che le forze di lavoro sono destinate a ridursi in termini quantitativi nei prossimi anni, sarà opportuno valutare per il futuro le esigenze complessive di risorse umane nella Pubblica amministrazione e assicurare che, man mano che i lavoratori più anziani vengono collocati a riposo, essi non siano sostituiti da nuovo personale incaricato di svolgere le stesse mansioni.

Come possono le politiche ottenere lo sviluppo sostenibile?

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

Un utilizzo più intenso delle forze di mercato è necessario anche per conseguire l'obiettivo di ridurre le emissioni di gas serra, un orientamento che ridurrebbe lo specifico intervento del governo in quest'area. La liberalizzazione del settore dell'energia elettrica dovrebbe contribuire a ridurre

l'intensità di queste emissioni, dato che il carburante attualmente meno costoso in questo settore produce scarse emissioni. In aggiunta, è stata introdotta una bassa *carbon tax*, e sono stati annunciati progetti per trasformarla in una più efficiente tassa contro le emissioni. Tuttavia, saranno necessari considerevoli sforzi per assicurare la creazione di un'adeguata infrastruttura per l'applicazione di questa tassa e, in seguito, l'introduzione di un sistema commerciale. Inoltre, il mercato sarà in grado di pervenire alla soluzione più efficiente se gli incentivi alla riduzione saranno simili in tutti i comparti. Due settori spiccano a causa di un sistema di prezzi che potrebbe produrre risultati inefficienti: uno è quello dei trasporti, dove le elevate tasse potrebbero tradursi in una riduzione molto più marcata dei costi che altrove e quindi nel sovrainvestimento in tecnologie a risparmio di combustibile, e l'altro è quello dell'energia rinnovabile. In quest'ultimo settore il prezzo delle licenze per la produzione di energia verde è molto più alto che nel resto dell'Europa o degli Stati Uniti, a riprova dei significativi guadagni che potrebbero scaturire dalla loro negoziazione.

Per altre informazioni

Altre informazioni sull'*Esame* possono essere ottenute contattando:

Alexandra Bibbee,

Tel.: +33 1 45 24 86 92

e-mail: alexandra.bibbee@oecd.org, e

Flavio Padrini,

Tel.: +33 1 45 24 79 18

(e-mail: flavio.padrini@oecd.org).

Altre letture

- **OECD Economic Surveys:** Gli *Studi economici dell'OCSE* passano in rassegna le economie dei Paesi Membri, e saltuariamente, di alcuni Paesi non membri selezionati. Sono pubblicati circa 18 studi ogni anno. Essi possono essere acquisiti al numero o per sottoscrizione. Per maggiori informazioni, si prega consultare la sezione *periodicals* della libreria in linea al seguente indirizzo : www.oecd.org/bookshop .
- **Informazioni complementari:** altre informazioni sui lavori del Dipartimento Affari Economici dell'OCSE, incluse informazioni riguardanti altre pubblicazioni, compendi di dati e documenti di lavoro sono rinvenibili sul sito del Dipartimento al seguente indirizzo: www.oecd.org/eco .
- **Economic Outlook No. 73**, giugno 2003. Altre informazioni su questa pubblicazione possono essere trovate sul sito dell'OCSE al seguente indirizzo www.oecd.org/eco/Economic_Outlook .

Le pubblicazioni dell'OCSE possono essere acquistate in modo sicuro presso la libreria in linea:

www.oecd.org/bookshop

Le Sintesi dell'OCSE sono elaborate dalla Divisione delle Relazioni pubbliche dell'OCSE

Direzione delle relazioni pubbliche e della Comunicazione

Sono pubblicate sotto la responsabilità del Segretario generale dell'OCSE.

I Centri delle Pubblicazioni dell'OCSE nel mondo

FRANCIA	GERMANIA	GIAPPONE	MESSICO	STATI UNITI
Sede 2, rue André-Pascal 75775 PARIS Cedex 16 Tel.: 33 (0) 1 45 24 81 81 Fax: 33 (0) 1 45 24 19 50 E-mail: sales@oecd.org Internet: www.oecd.org	OECD BERLIN Centre Albrechtstrasse 9/10 D-10117 BERLIN Tel.: (49-30) 2888353 Fax: (49-30) 28883545 E-mail: berlin.contact@oecd.org Internet: www.oecd.org/deutschland	OECD TOKYO Centre Nippon Press Center Bldg 2-2-1 Uchisaiwaicho, Chiyodaku TOKYO 100-0011 Tel.: (81-3) 5532 0021 Fax: (81-3) 5532 0036/0035 E-mail: center@oecdtokyo.org Internet: www.oecdtokyo.org	OECD MEXICO Centre Av. Presidente Mazaryk 526 Colonia: Polanco C.P. 11560 MEXICO, D.F. Tel.: (00.52.55) 5281 3810 Fax: (00.52.55) 5280 0480 E-mail: mexico.contact@oecd.org Internet: www.rtn.net.mx/ocde	OECD WASHINGTON Center 2001 L Street N.W., Suite 650 WASHINGTON D.C. 20036-4922 Tel.: (1-202) 785 6323 Fax: (1-202) 785 0350 E-mail: washington.contact@oecd.org Internet: www.oecdwash.org Toll free: (1-800) 486 6323

Le Sintesi dell'OCSE sono disponibili sul sito Internet dell'OCSE

www.oecd.org/publications/Pol_brief

La presente *Nota di sintesi* è la traduzione di stralci di una pubblicazione dell'OCSE i cui titoli originali francese e inglese sono i seguenti :

Eudes économiques de l'OCDE - Italie

OECD Economic Surveys : Italy

© 2003, OECD.

Le *Note di sintesi* sono disponibili gratuitamente presso la libreria online dell'OCSE sul sito www.oecd.org/bookshop/

Le *Note di sintesi* sono preparate dall'Unità dei Diritti e Traduzioni,
Direzione Affari Pubblici e Comunicazione.
email : rights@oecd.org / Fax: +33 1 45 24 13 91



© OCSE, 2003

La riproduzione della presente *Nota di sintesi* è autorizzata sotto riserva della menzione del Copyright OCSE e del titolo della pubblicazione originale.