

© 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.

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

### **Introduzione**

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

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

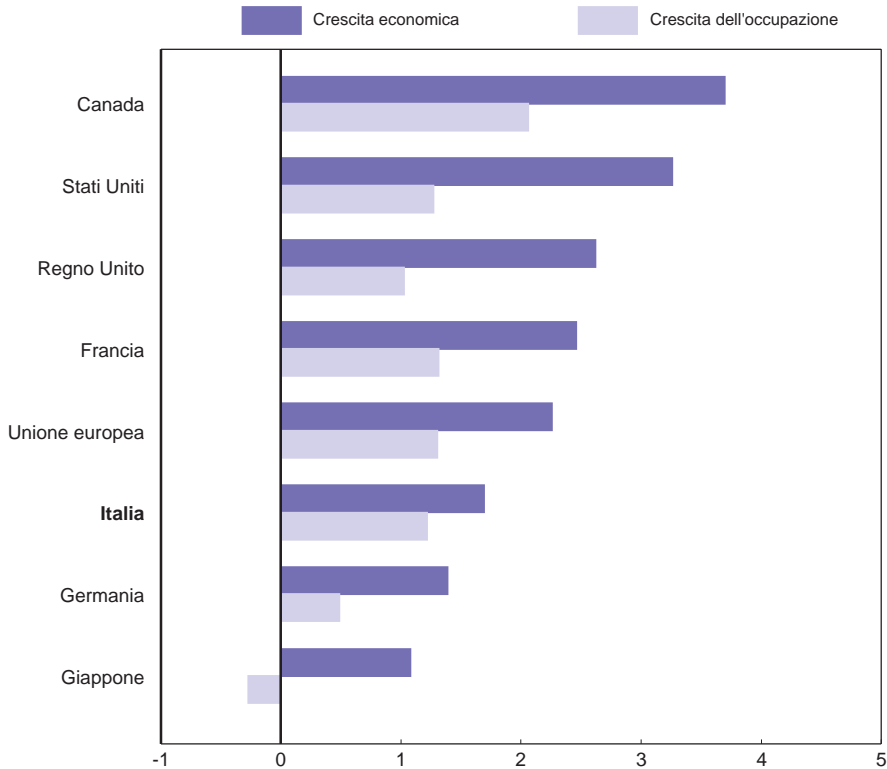
### **Aumento del tasso d'occupazione**

#### ***Il mercato del lavoro***

##### *Occupazione e disoccupazione*

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

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



Fonte: OCSE, Statistiche sulle forze di lavoro.

elasticità relativamente elevata del rapporto occupazione/crescita<sup>89</sup> è stata determinata da tre fattori. In primo luogo, la nuova fase di politica dei redditi apertasi con l'accordo del 1993 tra Governo e parti sociali, ha avuto per effetto una moderazione, rispetto al passato, dell'andamento di prezzi e salari. In secondo luogo, la riduzione del costo del lavoro, l'accresciuta flessibilità nel mercato del lavoro consecutive ad alcune riforme strutturali, specialmente di quelle adottate a partire dalla metà degli anni novanta, hanno spinto le imprese verso una maggiore utilizzazione del fattore lavoro, che sembra permanere nonostante l'attuale rallentamento dell'economia. Infine, nel periodo compreso tra ottobre 2000 e luglio 2002, il

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

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

1. Dati riferiti al 2002.

2. In percentuale della disoccupazione totale.

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

Fonte: EUROSTAT e OCSE.

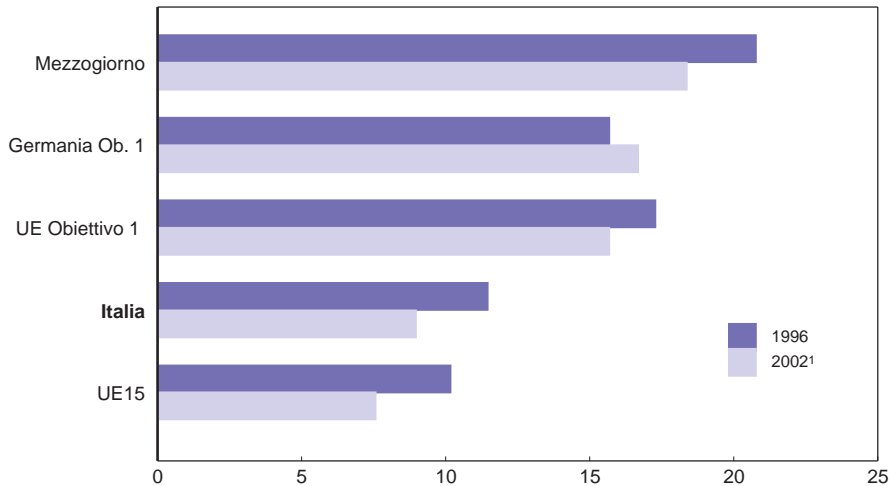
Governo ha concesso generose agevolazioni fiscali alle imprese che hanno proceduto ad assunzioni a tempo indeterminato. Il numero dei lavoratori che ne hanno beneficiato, inclusi quelli che sono passati da un contratto a tempo determinato ad uno o a tempo indeterminato, è stato di circa 190.000 unità,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

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

### *Flessibilità salariale*

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

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



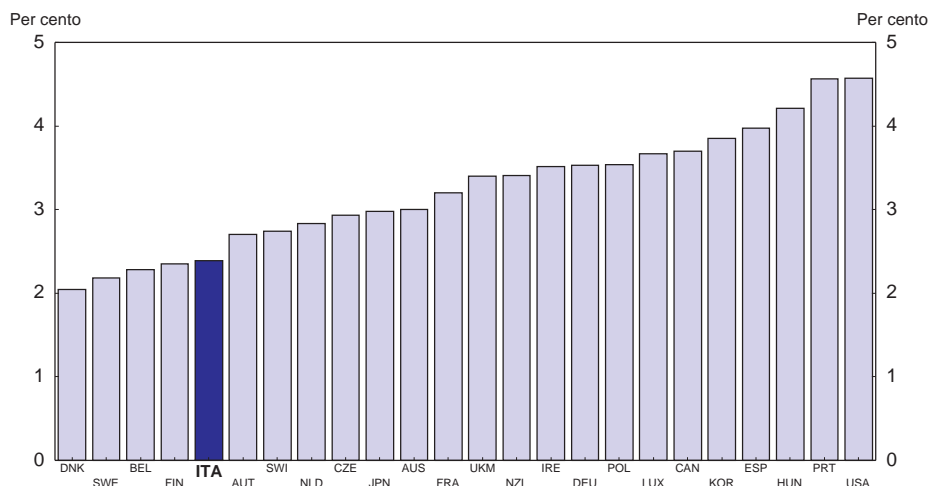
1. Per le regioni incluse nell'Obiettivo 1, i dati si riferiscono al 1999.

Fonte: Eurostat, ISTAT.

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

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

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

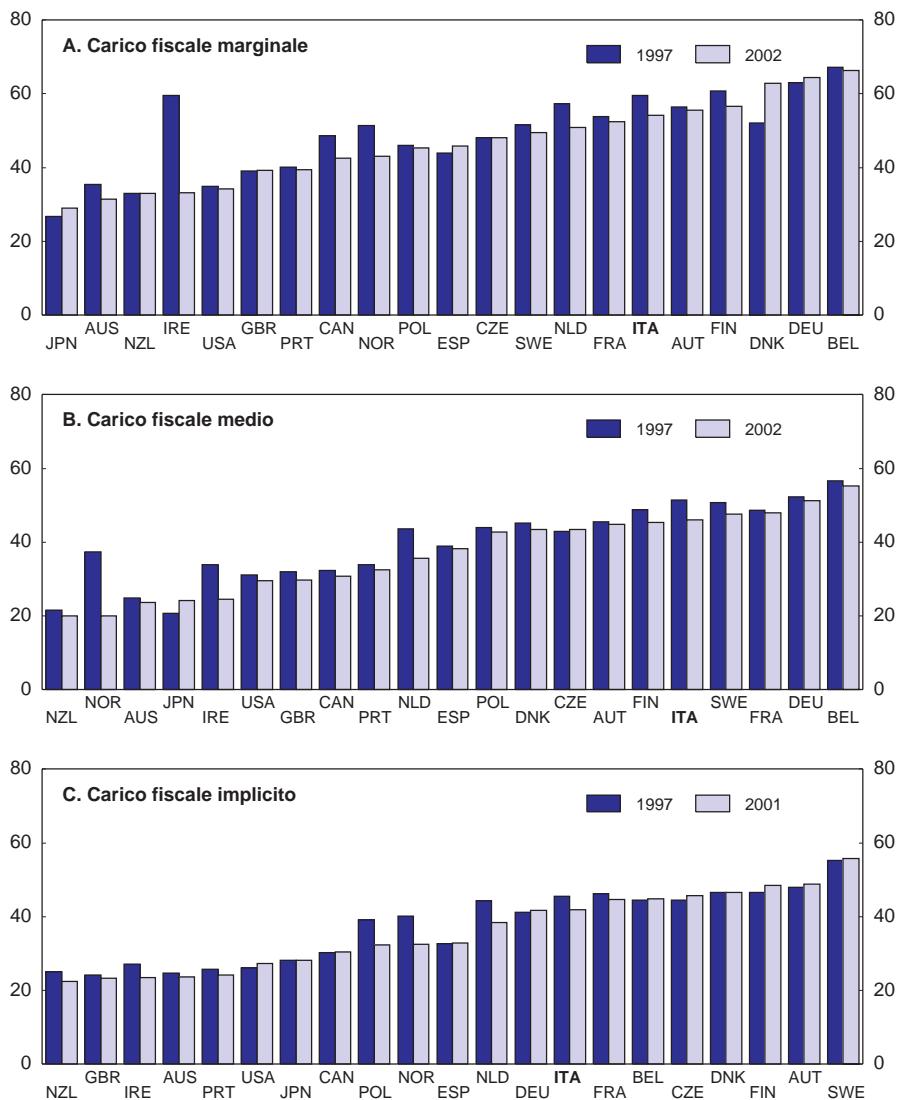


Fonte: OCSE, *Society at a glance* (2001).

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

#### *Norme a tutela dell'occupazione*

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

Figura 33. Cuneo fiscale sulle retribuzioni<sup>1</sup>

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

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

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

### *Politiche del lavoro attive*

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

### *Il "Patto per l'Italia"*

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

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



relativamente più elevato alle risorse umane<sup>98</sup> In ritardo è anche la realizzazione del progetto di un “*Sistema Informativo Lavoro*” su scala nazionale che colleghi tutti gli uffici pubblici di collocamento regionali e locali e che miri a favorire l’incontro tra domanda e offerta di lavoro in regioni diverse. . Di recente la sua realizzazione è stata accelerata e dovrebbe condurre a un sistema in cui gli operatori pubblici e privati possono cooperare nella diffusione delle informazioni in un ambito concorrenziale. Di fatto, è il sistema di collocamento privato che si è sviluppato con rapidità, diffondendo largamente il ricorso a contratti di lavoro a tempo determinato.

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

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

### Raccomandazioni

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

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

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

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

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

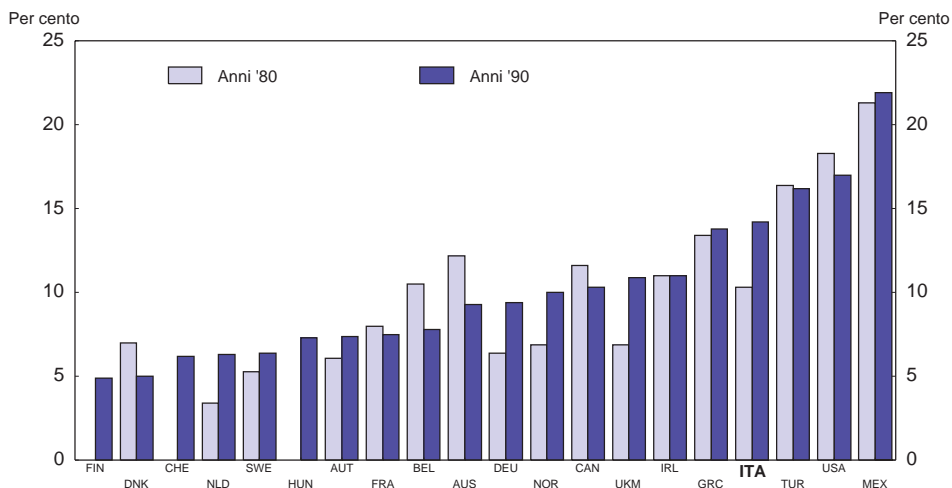
Il Governo dovrebbe infine promuovere una maggiore differenziazione salariale incoraggiando le parti sociali ad introdurre un sistema di contrattazione più flessibile anche nel settore pubblico. Questo risultato potrebbe essere conseguito anche nell'ambito dell'attuale sistema a due livelli, prevedendo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

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

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

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

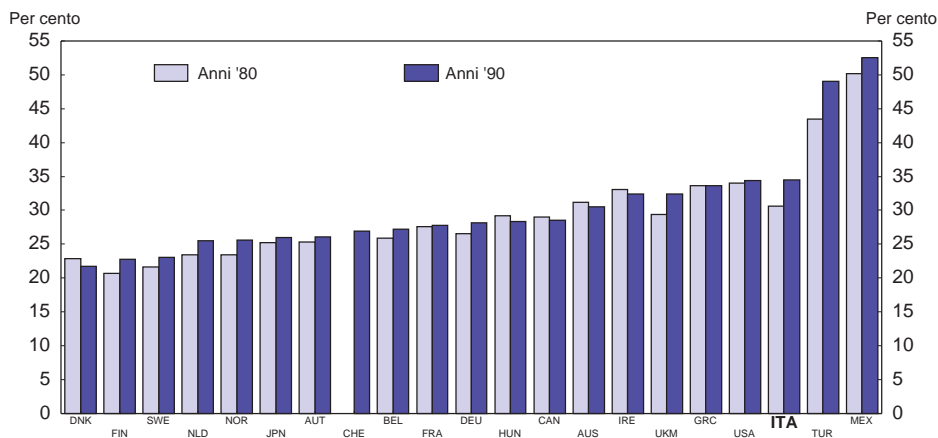
Figura 34. Quota di persone in situazione di povertà relativa



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

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

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



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

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

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

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

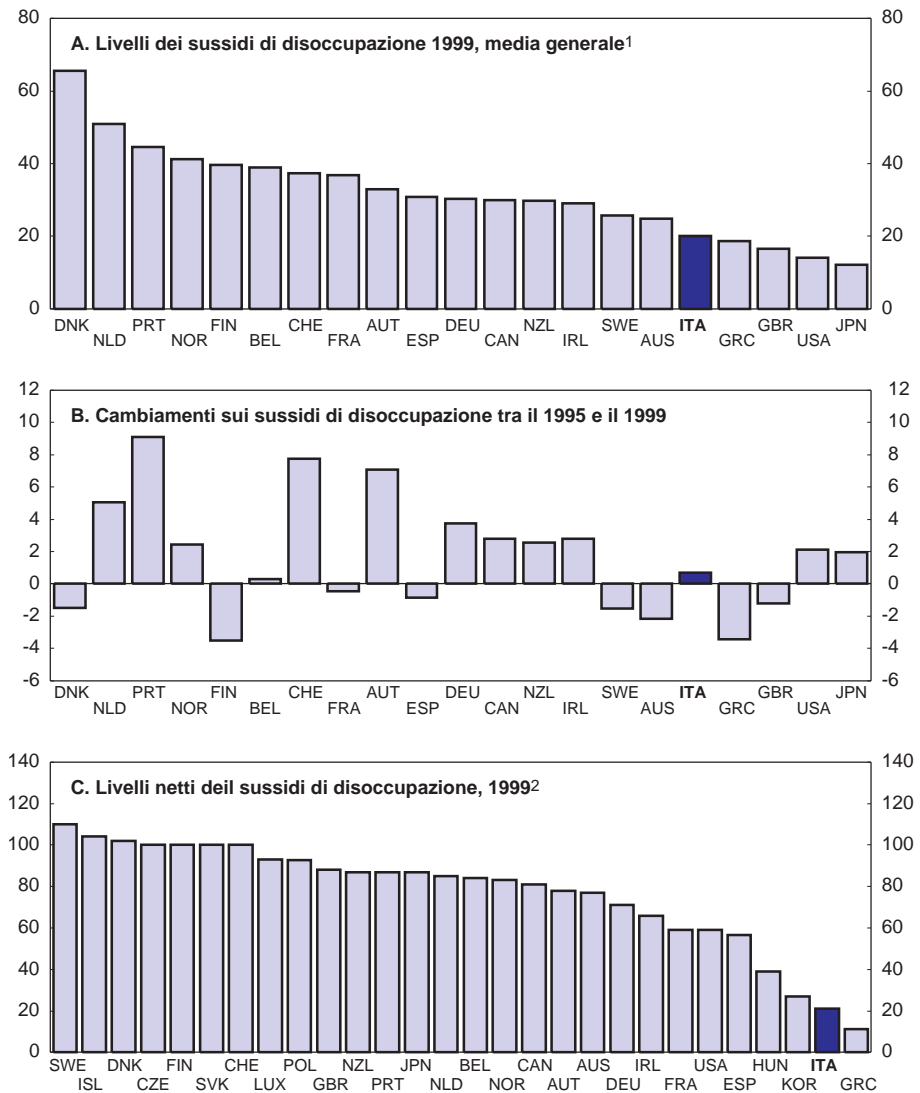
Per quanto riguarda l'assistenza sociale, le riforme costituzionali del 2001 hanno attribuito alle regioni il diritto esclusivo di legiferare in tale materia. L'autorità centrale mantiene il potere di definire per l'intero paese gli standard minimi di servizi sociali che tutte le regioni hanno l'obbligo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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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



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

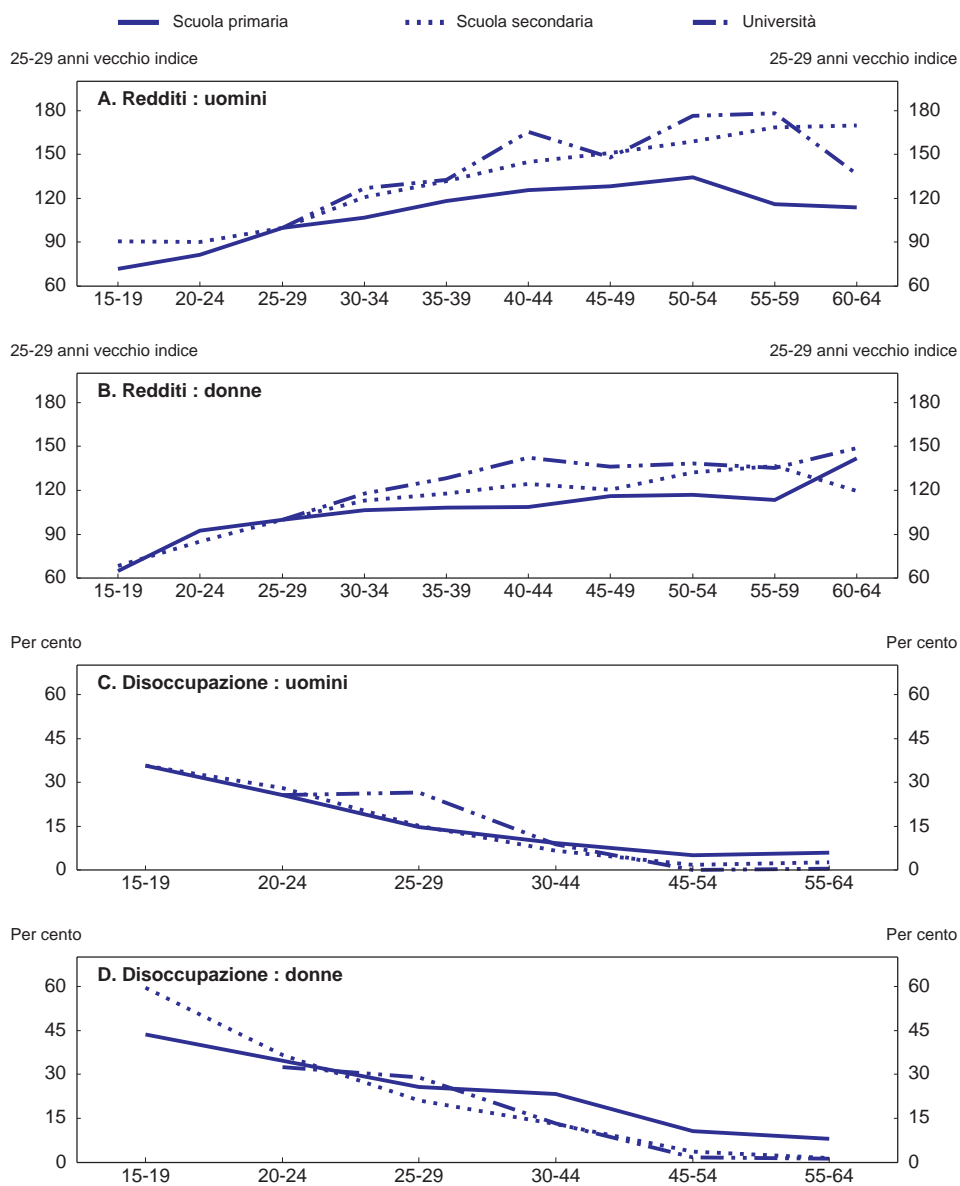
### *Il sistema d'istruzione*

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

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

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

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



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

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

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

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

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

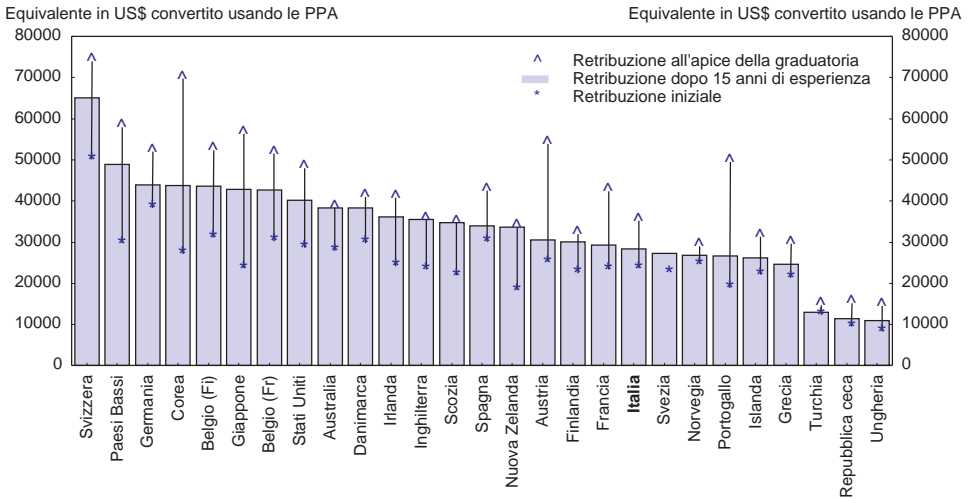
Le autorità italiane attribuiscono giustamente importanza prioritaria al miglioramento del sistema di istruzione. Compatibilmente con la loro sostenibilità finanziaria, potrebbero essere prese in considerazione anche altre misure in grado di rafforzare l'efficacia delle riforme recentemente approvate.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

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

### **Riforme per accrescere la produttività migliorando l'allocazione del capitale**

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

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



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

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

## Il sistema attuale di finanza e controllo aziendale

### Mercati finanziari

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

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

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

1. Per il 2002 i dati sono a settembre.

Fonte: Banca d'Italia.

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

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

Tavola 26. **Concentrazione della proprietà azionaria<sup>1</sup>**  
Dati di fine periodo

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

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

Fonte: Consob (2001), Rapporto annuale.

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

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

1. Dati a settembre 2002.

2. Compresi MFI e altri residenti.

Fonte: Banca d'Italia.

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

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

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

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

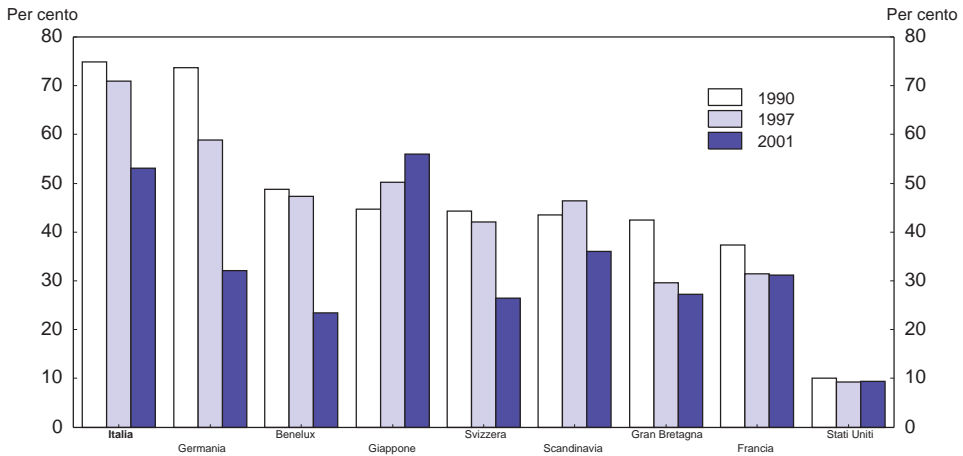
Un mercato dei prodotti competitivo agirebbe probabilmente come freno naturale all'appropriazione esclusiva di benefici perché le distorsioni da questa create metterebbero con ogni probabilità in pericolo la sopravvivenza dell'impresa.<sup>135</sup> Per contro, una situazione di concentrazione impedisce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

### *Credito bancario*

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



Figura 39. **Credit bancari**<sup>1</sup>  
In percentuale del finanziamento totale



1. Davi relativi a 274 multinazionali.

Fonte: Mediobanca, Ricerche e Studi, [www.mbres.it](http://www.mbres.it).

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

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

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

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

Tavola 28. **Costo del credito**<sup>1</sup>

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

1. Tassi a breve.

2. Dati a settembre per il 2002.

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

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

### **La riforma del diritto societario**

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

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

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

### Riquadro 5. Il nuovo diritto societario

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

**Organizzazione societaria.** Sono ora possibili tre tipologie di società, dotate delle seguenti principali caratteristiche:<sup>2</sup>

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### **Le ristrutturazioni bancarie**

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

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



### Riquadro 6. Il passaggio al nuovo accordo di Basilea 2

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

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

Fonte: Baglioni (2003).

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

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

### **La riforma del diritto fallimentare**

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

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

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

### Riquadro 7. I diritti dei creditori nella legge fallimentare

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

Tavola 29. Costi delle procedure per il recupero crediti

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

Fonte: Santella (2003).

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

Fonte: Santella (2002).

## Riforme per migliorare la qualità della finanza pubblica

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

### La riforma fiscale

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

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

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

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

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

Tavola 30. Nuove fasce di reddito per l'IRPEF

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

Fonte: Ministero dell'economia e delle finanze.

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

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

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

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

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

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

### **Gli investimenti in infrastrutture pubbliche**

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



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

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

Gli investimenti pubblici possono avere un effetto significativo sulla crescita della produzione migliorando il contesto nel quale si trovano ad operare i privati. Ad esempio, gli investimenti nei trasporti, nelle comunicazioni e nelle infrastrutture possono contribuire a creare un ambiente favorevole alla imprenditorialità, all'innovazione e all'attività del settore privato. Nel riconoscere ciò, il Governo italiano ha proposto nuove misure per promuovere lo sviluppo del Mezzogiorno, misure che costituiscono un capitolo importante del *Patto per l'Italia*. Il *Patto* fissa per il Sud alcuni obiettivi, uno dei quali è proprio il miglioramento delle infrastrutture, come l'adeguamento della qualità dei sistemi di approvvigionamento idrico e il rafforzamento e la modernizzazione del sistema ferroviario e stradale. Su questo punto il Governo ha confermato che la costruzione del ponte sullo stretto di Messina avrà inizio entro trentasei mesi a partire dall'inizio del 2003.<sup>171</sup> Le disponibilità economiche per contribuire al raggiungimento di questi obiettivi saranno assicurate dal vincolo in base al quale almeno il 30 per cento delle risorse allocate nel settore pubblico in investimenti quali ferrovie, strade e altre infrastrutture dovrà essere destinato al Mezzogiorno.

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

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

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

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

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

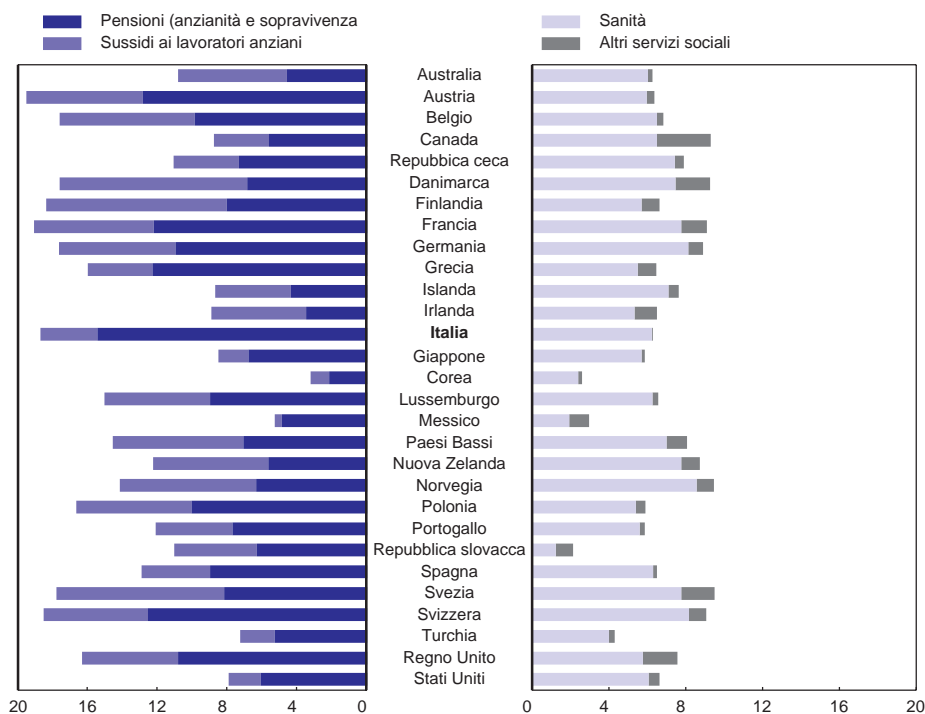
dei beni pubblici, tra l'altro collocandoli sul mercato mediante vendita diretta o cartolarizzazione.

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

### **Il sistema pensionistico**

Il sistema previdenziale italiano ha subito nel corso degli anni novanta una serie di riforme che hanno ridotto significativamente gli aumenti attesi della spesa pensionistica in rapporto al PIL.<sup>174</sup> Quando sarà pienamente a regime il nuovo sistema sarà isolato dagli *shocks* macroeconomici e demografici perché le sue prestazioni saranno legate all'andamento del PIL e perciò ai contributi sociali versati, con un aggiustamento attuariale, i cui parametri saranno rivisti ogni dieci anni per tener conto dell'evoluzione delle aspettative di vita al momento del pensionamento. Inoltre, modificando il sistema di indicizzazioni e i requisiti previsti per gli schemi di pensione vigenti, le riforme hanno prodotto effetti anche nel breve termine. Infatti, nel periodo 1998-2001 la spesa per pensioni in termini reali è cresciuta ad un tasso medio annuo dell'1,6 per cento, contro il 6,1 per cento del periodo 1990-1992 e il 3,8 per cento nel 1993-1997.<sup>175</sup> La spesa pensionistica in percentuale del PIL è diminuita di mezzo punto dal 1997 al 2001. Infine, dalla metà degli anni

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



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

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

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

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

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

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

Fonte: Nucleo di valutazione della spesa previdenziale.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### ***Assicurare redditi da pensione sostenibili***

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

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



Tavola 32. Indicatori di performance: reddito per pensioni sostenibili

	Aumenti previsti per la spesa in pensioni di vecchiaia	Quota di anziani a basso reddito <sup>1</sup>	Reddito disponibile relativo degli anziani <sup>1</sup>	Fondi pensione privati 1999	Età di pensionamento, 1994-1999		Tasso di partecipazione, 2001, valori percentuali		
							Oltre 65 anni	Età 55-64 anni	
					Variazioni in percentuale del PIL 2000-2050	Percentuale di anziani con un reddito disponibile inferiore del 50 per cento al valore mediano		Percentuale del reddito disponibile di tutti i privati	Percentuale del PIL
Australia	1.6	16.1	67.6	63.8	59.7	61.3	6.0	60.0	36.9
Austria	2.2	14.9	86.6	3.6			2.8 <sup>1</sup>	42.1 <sup>1</sup>	17.5 <sup>1</sup>
Belgio	3.3	13.8	77.9	6.1			1.3	36.6	15.7
Canada	5.8	2.5	97.4	45.7	62.6	61.1	6.0	61.3	41.7
Repubblica Ceca	6.8			3.8			4.0	55.0	24.5
Danimarca	2.7	9.2	73.0	24.4	62.4	61.5	4.6	65.5	51.8
Finlandia	4.8	7.5	79.0	10.7	59.8	60.0	3.7	51.2	49.5
Francia	3.9	10.7	89.7	6.3	59.3	59.8	1.2	43.8	34.1
Germania	5.0	10.4	85.6	3.2	60.5	60.8	3.0	50.6	32.4
Grecia		29.2	76.8	4.6	61.7	62.2	5.0	57.0	23.6
Ungheria	1.2	6.0	85.2	2.2			3.1	36.3	15.4
Islanda				86.0			19.9	92.8	81.7
Irlanda		16.7	74.6	57.8			7.9	66.1	29.5
<b>Italia</b>	<b>-0.3<sup>5</sup></b>	<b>15.3</b>	<b>84.1</b>	<b>3.0</b>	<b>59.3</b>	<b>58.4</b>	<b>3.4</b>	<b>42.3</b>	<b>16.9</b>
Giappone	0.6			18.7	69.1	66.0	21.8	83.4	49.2
Corea	8.0			3.2	67.1	67.5	29.6	71.3	47.9
Lussemburgo		6.7 <sup>2</sup>		..			0.0	38.1	14.3
Messico		32.9	85.3	2.4			30.5	80.5	27.6
Paesi Bassi	4.8	1.9	86.3	119.3	61.6	60.1	3.1	52.0	26.9
Nuova Zelanda	5.7			..			8.6	74.6	51.7
Norvegia	8.0	19.1	74.1	7.4	64.2	64.7	13.2	73.6	63.2
Polonia	-2.5	8.4 <sup>2</sup>		..			7.5	41.5	24.1
Portogallo				11.4	65.3	66.5	19.0	63.7	41.9
Slovacchia							1.1	43.0	11.2
Spagna	8.0	11.3 <sup>2</sup>		2.3	61.1	61.1	1.6	61.4	23.6
Svezia	1.6	3.0	89.2	..	63.3	61.8	9.4	73.5	67.4
Svizzera		8.4 <sup>2</sup>		97.3 <sup>3</sup>			11.4	82.4	56.1

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

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

1. Förster e Pellizzari (2000).

2. Smeeding (2002).

3. 1998.

4. Dang e al. (2001)

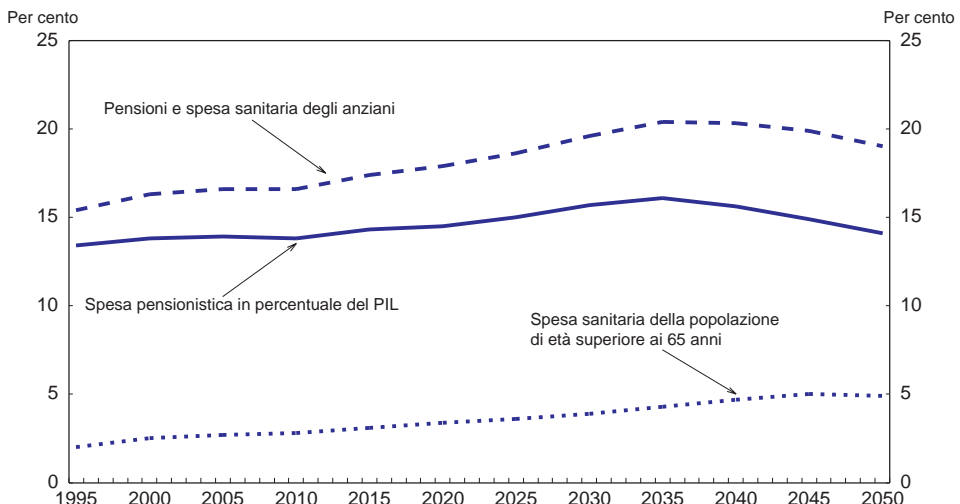
5. Stime più recenti in EPC (2001) indicano per l'Italia un +0,3.

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

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

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

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



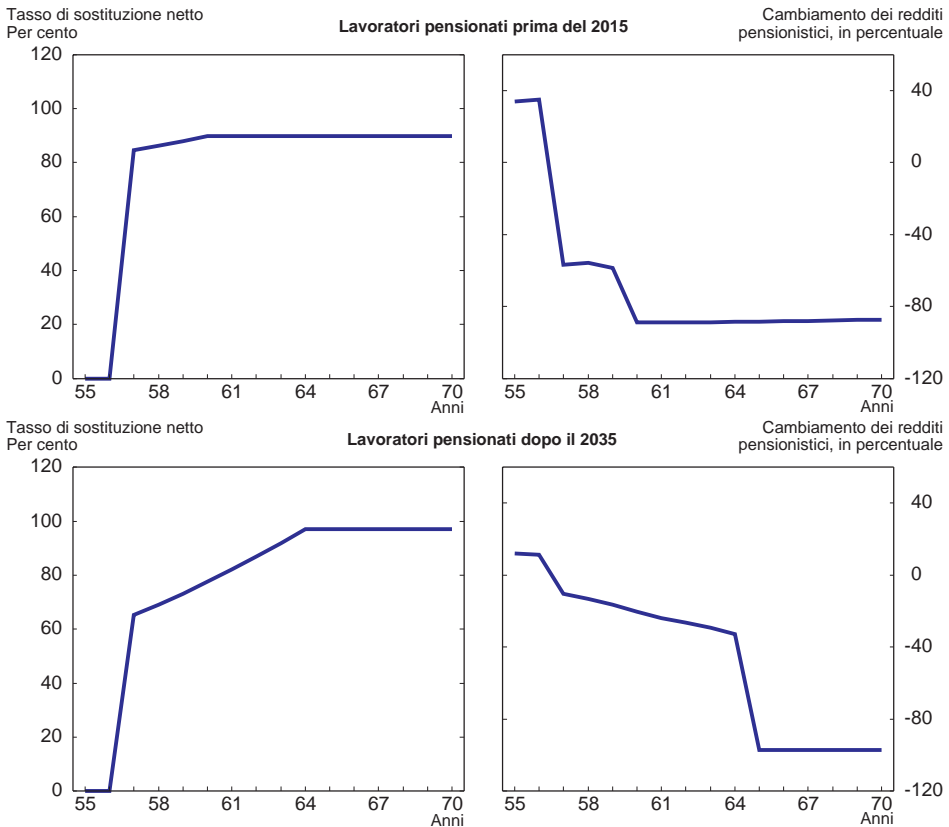
Fonte: Ragioneria generale dello Stato su ipotesi di scenario EPC (2001).

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

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

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

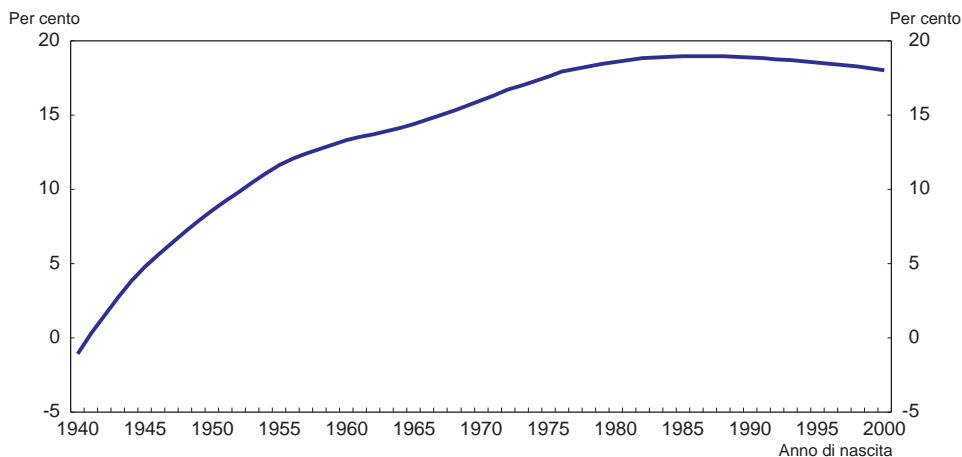
Figura 42. Incentivi al pensionamento anticipato



Fonte: OCSE.

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

Figura 43. **Aliquote fiscali implicite nel sistema pensionistico italiano<sup>1</sup>**  
 L'ecedenza dei contributi sui benefici in percentuale dei redditi percepiti



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

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

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

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

### *Conclusioni*

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

### **Il sistema sanitario**

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

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

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

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

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



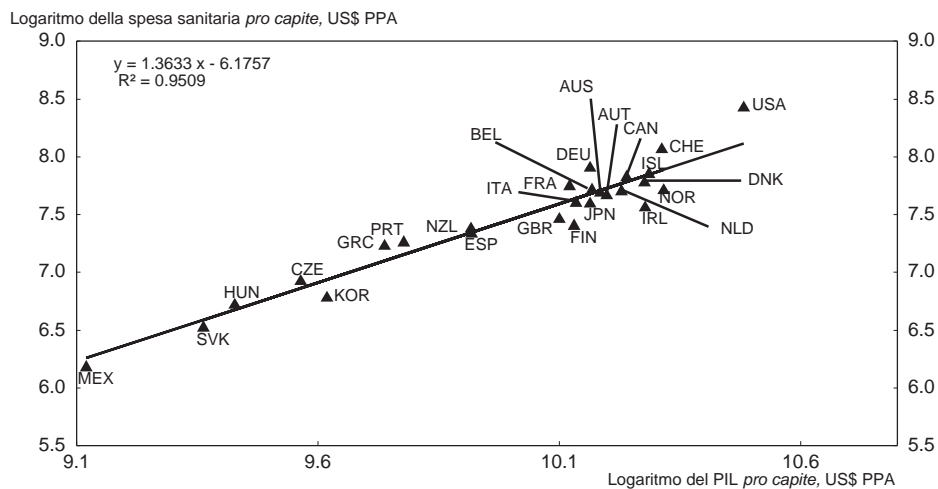
L'ultimo accordo raggiunto a febbraio 2002 prevede infine che le regioni introducano misure specifiche per ridurre le liste di attesa. La legge finanziaria per il 2003 ha previsto per le regioni il soddisfacimento di ulteriori obblighi specifici per poter ottenere i finanziamenti, come la sostituzione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

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

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

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

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



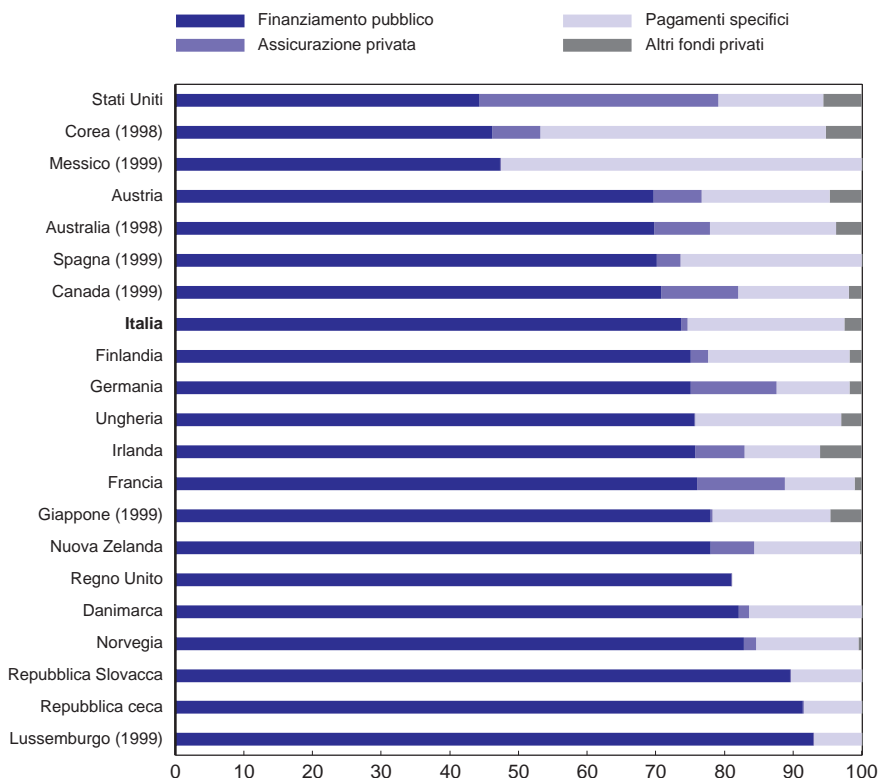
Nota: Dati sulla spesa sanitaria del 2000 non disponibili per Lussemburgo, Polonia, Svezia e Turchia.

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

più recenti azioni correttive intraprese dal Governo, come pure gli accordi con le regioni, attribuiscono maggiori responsabilità alle amministrazioni regionali, sebbene in un contesto di rigide direttive di dettaglio fissate a livello centrale. In questa prospettiva, le capacità di monitoraggio del Governo stanno migliorando. Il Governo centrale dovrebbe rafforzare il decentramento e creare meccanismi più credibili di incentivi e sanzioni per evitare gli extra deficit del passato. Gran parte delle decisioni dovrebbero essere prese su base decentrata, come quelle relative al tipo di contratto e ai livelli retributivi dei medici<sup>202</sup> e del personale paramedico, o ai medicinali ammissibili al rimborso. Se, a consuntivo, una regione andasse oltre gli obiettivi di deficit, dovrebbe essere escluso ogni intervento per il suo salvataggio. Un altro importante ruolo del Governo dovrebbe essere quello di fornire alle amministrazioni regionali e agli ospedali informazioni adeguate sulle migliori pratiche e sviluppare un sistema di *benchmark*.

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

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



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

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

## Alcuni aspetti dello sviluppo sostenibile

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

### Cambiamenti climatici

#### *Problemi principali*

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

#### *Performance*

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

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

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

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

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

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

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

Tavola 33. Emissioni di gas serra e indicatori settoriali

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

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

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

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

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

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

Tavola 34. **Indicatori di base: modifiche climatiche**Indicatori dell'intensità di emissione dei gas serra (GHG), grammi di CO<sub>2</sub> equivalenti per \$PPP del PIL, ai prezzi del 1995

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

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



### Politiche

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

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

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

Lo scenario di riferimento include anche le iniziative intraprese in Cina, nei paesi nord africani e balcanici che possono generare crediti di emissioni ai sensi del *Clean Development Mechanism* e del *Joint Implementation Mechanism* (12 Mt di CO<sub>2</sub> equivalente). Salvo che per le misure relative al settore dei trasporti, per le altre le autorità considerano che il costo netto sia inferiore a zero.

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

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

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

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

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

E' stato ora introdotto un nuovo sistema di determinazione dei prezzi dell'energia prodotta da fonti rinnovabili che è non discriminatorio e può avere un costo che, pur essendo più basso di prima, resta ancora assai elevato. Tutti i produttori e gli importatori di energia elettrica devono adesso fornire certificazioni che la produzione da fonti rinnovabili è pari al 2 per cento delle loro vendite (quota che dovrà salire al 4,5 per cento entro il 2012). Le certificazioni dovranno essere conseguite dai produttori di energia rinnovabile con impianti costruiti dopo il 1999. Nel 2002 l'autorità ha stabilito un prezzo di 8,4 eurocent al kilowatt/ora a fronte degli 1-1,5 dell'Irlanda e della Danimarca. Di fatto, questo premio include un costo di abbattimento di emissioni pari a 700 euro per tonnellata di carbonio, ben superiore alle aliquote fiscali proposte sull'eccesso di emissioni e probabilmente ai prezzi autorizzati sul mercato europeo<sup>206</sup> (IEA, 2002 e Criqui *et al.*, 2002). Un altro problema con le centrali eoliche è che gran parte delle aree con forti venti si trovano su isole, e dunque con insufficienti interconnessioni con la rete di stazioni della terraferma.

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

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

### *Conclusioni*

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

### **Ridurre l'inquinamento delle acque**

#### *Principali problemi*

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

## Performance

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

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

Alcuni fiumi

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

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

Fonte: OCSE.

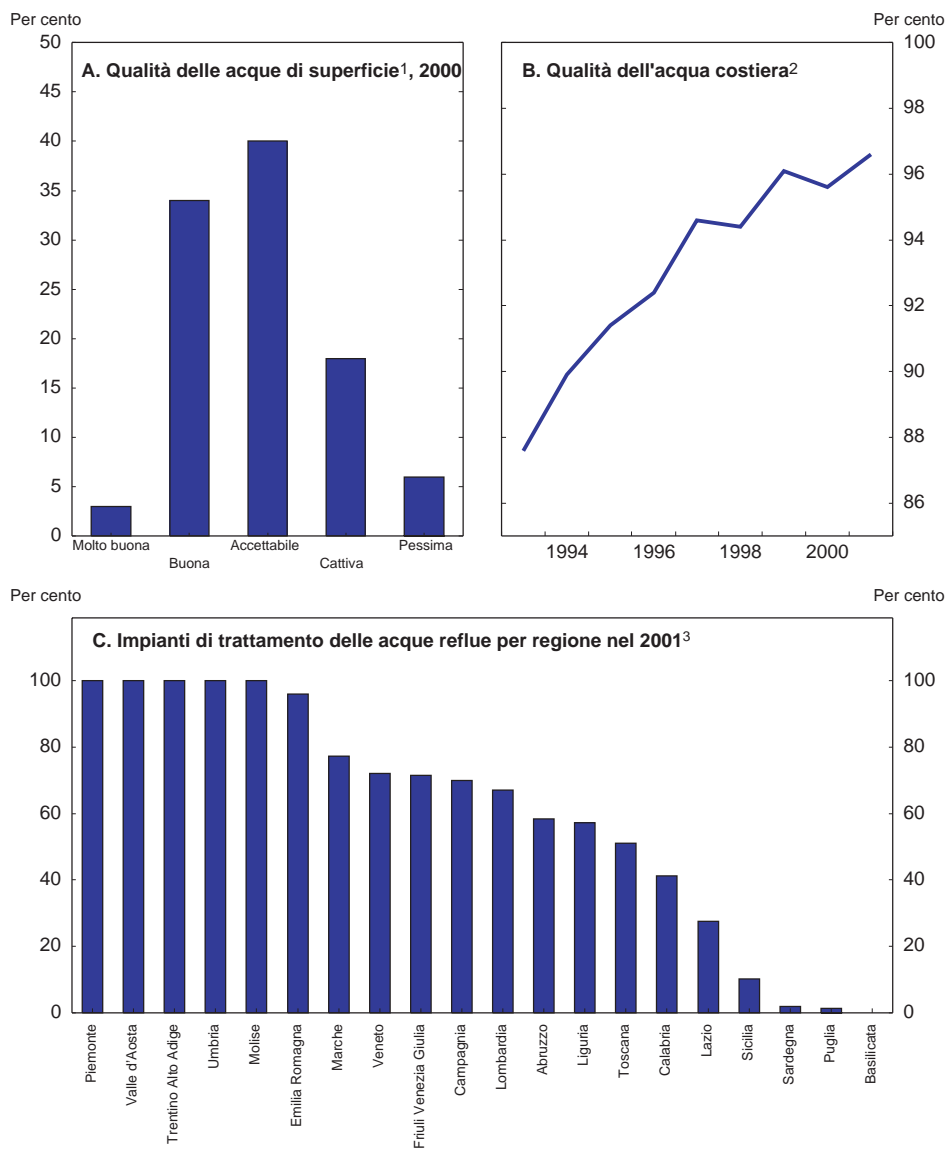
dell'acqua, ma circa un quarto della lunghezza complessiva di tutti i fiumi è giudicato insoddisfacente (Figura 46). Tuttavia, i nitrati e diversi altri inquinanti si sono accumulati nelle falde, col risultato che un quarto delle riserve utilizzate per produrre acqua potabile (principalmente in Toscana,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

### *Politiche*

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

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

Figura 46. Qualità dell'acqua



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

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

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

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

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

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

### *Conclusioni*

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



### Riquadro 9. Progressi e raccomandazioni sulle riforme strutturali

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

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

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

**II. Miglioramento del capitale umano**

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

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

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

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

## Note

1. La tendenza del PIL per ore lavorate è allo stesso livello degli Stati Uniti, dati OCSE (2003*b*), Tavola A5.1.
2. La forte tendenza al ribasso dell'indicatore di fiducia dei consumatori sembra essersi stabilizzato nei primi cinque mesi del 2003, anche se oscilla intorno ai minimi storici, mentre quello delle imprese continua il ribasso. Una netta risalita probabilmente, inizierà solo nella seconda parte dell'anno.
3. In particolare, il rischio del tasso di cambio sembra già materializzarsi: mentre scriviamo, la parità euro-dollaro è dello 1,9 per cento più forte di quanto assunto nell'*Economic Outlook* 73(2003*a*), che contiene una completa discussione delle proiezioni italiane e dell'OCSE e dei rischi.
4. Cfr. Banca d'Italia (2003*a*), Figure 28 e 29 e Tavola 16.
5. Cioè, supponendo che i dati che si riferiscono a tali lavoratori non siano già stati inseriti nelle stime dell'Istat sull'occupazione irregolare che rappresenta una parte delle normali statistiche sul mercato del lavoro.
6. Uno studio della Banca d'Italia suggerisce che lo shock del passaggio all'euro è stato più accentuate in Italia rispetto ad altri paesi dell'area euro. Cfr. Banca d'Italia (2003*a*), pp. 52-53.
7. Cfr. Ferri e Inzerillo (2002) e ISAE (2003*b*) e *Indagine Sole 24 Ore – Banca d'Italia sulle aspettative di inflazione e di crescita*, [www.bancaditalia.it/pubblicazioni/statistiche/](http://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](http://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 dottrinarica 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

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

---

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

# Sommario

<b>Conclusione e raccomandazioni</b>	9
<b>I. La situazione economica</b>	27
Introduzione	27
Tendenze macroeconomiche e prospettive	28
Le sfide a medio termine delle politiche economiche	35
Interazioni macro-strutturali e tensioni	39
<b>II. La politica fiscale</b>	55
Andamenti generali	55
Recenti sviluppi di bilancio	57
Recenti sviluppi del debito pubblico	64
<b>III. Competitività dei mercati dei prodotti e performance economica in Italia</b>	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
<b>IV. Riforme strutturali per accelerare la crescita e alleggerire il carico fiscale</b>	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 <sup>2</sup> )	301,3	Popolazione nelle maggiori città (1.1.2000) (migliaia di abitanti)	
Area Coltivabile (migliaia di km <sup>2</sup> ) 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 <sup>2</sup>	-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](https://doi.org/10.1787/eco_surveys-ita-2003-en)

**Please cite this chapter as:**

OECD (2006), "Riforme strutturali per accelerare la crescita e alleggerire il carico fiscale", in *OECD Economic Surveys: Italy 2003*, OECD Publishing, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264105126-6-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](mailto: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](mailto:info@copyright.com) or the Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) at [contact@cfcopies.com](mailto:contact@cfcopies.com).