

Commissione V della Camera dei Deputati
(Bilancio, Tesoro e Programmazione)

**Indagine conoscitiva preliminare sulla comunicazione
della Commissione europea relativa
all'Analisi annuale della crescita per il 2012**

Testimonianza del Capo del Servizio Studi
di Struttura Economica e Finanziaria della Banca d'Italia

Marco Magnani

Camera dei Deputati

15 marzo 2012

Premessa

L'analisi annuale sulla crescita per il 2012 della Commissione europea individua i principali ambiti d'intervento di una politica per rafforzare le prospettive di crescita dell'Unione in un contesto di estrema difficoltà, segnato dagli effetti non ancora sopiti della crisi finanziaria internazionale e da quelli ancora ben vivi della crisi dei debiti sovrani in Europa. Il lento processo di riforma della *governance* europea innescato dalla crisi non si è ancora concluso. Le cinque priorità che nel documento si indicano riprendono la strategia "UE 2020" e gli obiettivi che si sono andati definendo nel corso dell'azione di riforma della *governance*: "portare avanti un risanamento di bilancio differenziato e favorevole alla crescita, ripristinare la normale erogazione di prestiti all'economia, promuovere la crescita e la competitività nell'immediato e per il futuro, lottare contro la disoccupazione e le conseguenze sociali della crisi, modernizzare la pubblica amministrazione"¹. Esse sono qui sinteticamente esaminate in una prospettiva italiana, facendo riferimento agli interventi varati dal Governo dalla metà dello scorso anno e alle analisi svolte dalla Banca d'Italia.

1. Il quadro macroeconomico

L'analisi della Commissione sottolinea come la debolezza del quadro congiunturale rafforzi l'urgenza di agire. Le difficoltà di crescita delle economie europee sono oggetto di riflessione da tempo; la crisi del debito sovrano e il rallentamento del commercio mondiale le hanno accentuate. Nel quarto trimestre dell'anno scorso l'attività economica nell'area dell'euro si è contratta dello 0,3 per cento rispetto ai tre mesi precedenti. Nonostante la lieve flessione delle esportazioni, l'interscambio con l'estero ha continuato a sostenere la dinamica del PIL. La

¹ CE, *Analisi annuale della crescita per il 2012*, p.4.

domanda interna si è ulteriormente indebolita. I segnali congiunturali sono divenuti meno sfavorevoli nei primi mesi di quest'anno.

In assenza di shock negativi, si stima che l'attività economica dell'area tornerebbe ad accelerare gradualmente nel corso della seconda metà di quest'anno; secondo le recenti proiezioni dello staff della Banca Centrale Europea, l'aumento si colloca tra lo 0 e il 2,2 per cento nella media del 2013. Il lento recupero continuerebbe a risentire dei piani di consolidamento dei bilanci pubblici e privati e delle avverse condizioni di finanziamento in molti paesi. La domanda mondiale rimarrebbe il fattore di espansione principale.

Nel nostro paese la situazione congiunturale è più debole. Nel quarto trimestre dello scorso anno il PIL è ancora diminuito (-0,7 per cento rispetto al periodo precedente; in estate era diminuito dello 0,2), comprimendo l'incremento medio annuo allo 0,4 per cento. La contrazione proseguirebbe anche nel primo trimestre di quest'anno, soprattutto per la perdurante debolezza della produzione manifatturiera che rimane di circa il 20 per cento al di sotto dei livelli pre-crisi. In febbraio il clima di fiducia delle imprese italiane è ulteriormente peggiorato, ma le attese a breve termine sono divenute anche da noi meno sfavorevoli; in particolare le valutazioni delle famiglie, pur restando pessimistiche, appaiono ora in miglioramento, anche se la domanda interna rimane estremamente debole. Le prospettive della domanda estera sono incerte.

Le peggiori condizioni macroeconomiche dell'Italia rispetto a quelle degli altri maggiori paesi dell'area dipendono, oltre che dai fattori strutturali che frenano la crescita della nostra economia ormai da un quindicennio, dai più forti effetti scaturiti dalla crisi del debito sovrano. All'aumento del premio per il rischio sui nostri titoli di Stato le autorità hanno risposto approvando nella seconda metà dell'anno scorso ingenti misure di correzioni del bilancio pubblico, da ultimo in dicembre con il decreto Salva Italia². Dai picchi raggiunti in novembre (575 punti base), lo *spread* sui titoli decennali tedeschi è sceso a circa 300 punti nei giorni scorsi.

² DL 6 dicembre 2011, n. 201.

Il Bollettino economico della Banca d'Italia dello scorso gennaio ha presentato due diversi scenari previsivi. Nel secondo scenario, più favorevole, si assumeva, come finora avvenuto, un parziale riassorbimento delle tensioni sui mercati, con uno *spread* rispetto ai titoli decennali tedeschi pari a 300 punti base e con una moderata attenuazione delle condizioni restrittive nell'offerta di credito. Sotto queste ipotesi, l'attività economica si ridurrebbe di circa l'1,2 per cento quest'anno per poi tornare a crescere nel 2013, a un ritmo di poco inferiore all'1 per cento. Nel 2013 verrebbe conseguito il pareggio del bilancio pubblico e inizierebbe a flettere il rapporto debito/PIL.

2. Il credito all'economia

Un fattore cruciale, come indicato nello stesso documento della Commissione, per scongiurare un'ulteriore flessione dei livelli di attività risiede nella capacità di evitare nuove restrizioni all'erogazione del credito. Dalla metà del 2011, le condizioni dei mercati del credito nell'area dell'euro e in Italia sono state condizionate in misura determinante dall'evoluzione della crisi dei debiti sovrani. Dopo una prima parte dell'anno, caratterizzata da un ampio ricorso da parte delle banche europee ai mercati della provvista all'ingrosso, la diffusione della crisi del debito sovrano alla Spagna e all'Italia si è riflessa in un brusco peggioramento delle condizioni di raccolta: alcuni segmenti del mercato si sono completamente inariditi; nei mercati ancora funzionanti sono significativamente aumentati i costi di finanziamento.

Anche per le banche italiane dalla scorsa primavera il mercato della provvista a breve termine in dollari e quello obbligazionario non garantito si sono contratti. Sebbene i depositi da residenti e il collocamento di obbligazioni presso la clientela siano rimasti stabili, escludendo le operazioni di rifinanziamento presso l'Eurosistema, la raccolta complessiva ha progressivamente decelerato, fino a registrare variazioni negative da novembre; nell'intero 2011 si è ridotta del 2,8 per cento.

Le difficoltà di raccolta si sono trasferite rapidamente alle condizioni del credito.

Inizialmente l'inasprimento delle condizioni di offerta si è manifestato con un forte aumento del grado di utilizzo delle linee di credito da parte delle imprese, con l'aumento dei tassi di interesse sui prestiti a famiglie e imprese e con l'ampliamento, per queste ultime, del divario tra il costo del finanziamento medio e quello per i prenditori con miglior merito di credito. Nella parte finale del 2011 i prestiti al settore privato non finanziario hanno registrato una forte decelerazione sia in Italia sia nell'area dell'euro, principalmente riconducibile all'andamento negativo dei finanziamenti alle imprese: il loro tasso di crescita sui dodici mesi è sceso all'1,2 per cento nell'area e al 2,6 in Italia (dal 2,3 e 5,2 per cento, rispettivamente, nello scorso giugno). Nel solo mese di dicembre i prestiti alle società non finanziarie si sono contratti di circa 20 miliardi rispetto a un mese prima.

In dicembre e nuovamente alla fine dello scorso febbraio, a fronte dell'acuirsi delle tensioni finanziarie, il Consiglio direttivo della BCE ha varato nuove misure di sostegno alla liquidità delle banche e alla loro attività di prestito³.

Con le due operazioni di finanziamento di durata triennale, l'Eurosistema ha fornito alle banche dell'area liquidità per oltre 1.000 miliardi; tenendo conto del minore volume di fondi erogato in altre operazioni, l'aumento netto dei finanziamenti ha superato i 500 miliardi. L'immissione di liquidità ha consentito di evitare che si materializzasse il rischio concreto, in Italia come in altri paesi dell'area dell'euro, di una massiccia contrazione dei prestiti, aggravando la fase ciclica negativa. Nel nostro paese, in particolare, gli interventi straordinari hanno consentito di ridurre significativamente lo stretto legame che si era creato tra il rischio sovrano e il costo e la disponibilità di provvista bancaria.

Le misure straordinarie di politica monetaria hanno rimosso un grave ostacolo al buon funzionamento del sistema del credito, originato da cause esterne al sistema bancario italiano. Vi sono, tuttavia, altri fattori che incidono negativamente sulla capacità degli intermediari di erogare finanziamenti.

La crisi dei debiti sovrani è l'ultima tappa di un lungo periodo d'instabilità che ha preso avvio nel 2007. In questi anni, il sistema bancario italiano si è dimostrato solido e in grado di assorbire perturbazioni anche di forte intensità, grazie anche agli aumenti dei coefficienti patrimoniali realizzati in condizioni di mercato assai

³ Si veda per una illustrazione approfondita Visco (2012).

difficili⁴. La capacità delle banche italiane di alimentare il capitale attraverso l'autofinanziamento trova però un limite in modesti margini reddituali, a cui contribuiscono in misura significativa le perdite sui crediti.

Tra il 2008 e il 2011, i prestiti in condizioni di anomalia (che includono, oltre a quelli in sofferenza e in situazione di incaglio anche quelli ristrutturati e scaduti o sconfinanti) sono aumentati da 85 a 192 miliardi. Costituiscono oggi il 10,8 per cento del totale; per i finanziamenti alle imprese la quota è pari al 14,9 per cento, per quelli alle aziende con meno di 20 addetti è del 15,8. Nel biennio 2009-2010 le perdite e gli accantonamenti determinati dal deterioramento della qualità del credito sono stati pari a più di 26 miliardi, la metà del reddito operativo. I tassi di insolvenza permangono elevati.

Il ritorno, seppur graduale, a livelli di rischiosità dei prestiti in linea con quelli registrati prima dell'inizio della crisi economica e finanziaria è un presupposto necessario per migliorare le condizioni di accesso al credito per le imprese, soprattutto per quelle di minore dimensione.

3. Il consolidamento dei conti pubblici

La capacità dei paesi europei di riprendere un sentiero di crescita soddisfacente dipende in misura cruciale dalle riforme avviate a livello sia europeo sia nazionale. La crisi dei debiti sovrani ha reso manifesti i limiti della *governance* dell'area dell'euro. Si è posta in passato insufficiente attenzione agli squilibri macroeconomici di alcuni paesi. Soprattutto, non si è saputo assicurare politiche di bilancio prudenti. È ora essenziale accelerare ulteriormente le iniziative di riforma della *governance*. Soprattutto per i paesi più coinvolti dalla crisi, non sono possibili durature prospettive di crescita senza piani credibili di consolidamento delle finanze pubbliche.

⁴ Si veda Saccomanni (2012).

Il documento della Commissione riconosce l'importanza delle azioni intraprese da diversi paesi finalizzate a ridurre gli squilibri nei conti pubblici. Esso sottolinea parimenti la necessità di attuare strategie differenziate che tengano conto della diversità dei rischi di bilancio e macro-finanziari cui sono esposti i vari paesi. Vengono al contempo indicate alcune linee guida nella definizione delle misure di risanamento, volte ad attenuare il loro impatto inevitabilmente recessivo nel breve termine e a favorire il ritorno a livelli di crescita più sostenuti nel medio periodo.

Larga parte dell'aggiustamento dovrà avvenire attraverso il contenimento della spesa, la cui dinamica è stata assoggettata a nuovi vincoli nell'ambito delle regole europee contenute nel *six-pack*⁵.

La necessaria azione di ricomposizione della spesa dovrà dare priorità a quelle voci in grado di aumentare la competitività e di rilanciare l'attività produttiva, come l'istruzione, la ricerca e l'innovazione e i servizi all'impiego. Un'attenzione particolare viene riservata ai sistemi pensionistici che dovrebbero essere riformati e modernizzati, adeguando l'età di ritiro all'evoluzione della speranza di vita.

Per quanto riguarda le entrate, la Commissione raccomanda un più stretto coordinamento delle politiche fiscali fra gli Stati membri. I sistemi impositivi dovrebbero essere rivisti in modo da aumentarne l'efficienza, l'efficacia e l'equità.

Le basi imponibili dovrebbero essere ampliate e, ove possibile, ridotte le aliquote fiscali; l'attività di riscossione dovrebbe essere potenziata e la lotta all'evasione e all'elusione fiscale dovrebbe essere rafforzata anche grazie a una maggiore cooperazione fra gli stati membri.

Su queste linee si è mosso il Governo italiano.

L'azione di risanamento dei conti pubblici è stata decisamente rafforzata nell'estate del 2011, a seguito delle forti tensioni sul mercato dei titoli di Stato, con due manovre correttive; è poi culminata nel decreto Salva Italia⁶. L'indebitamento netto nel 2011 è ulteriormente diminuito al 3,9 per cento del PIL, dal 4,6 del 2010. Il risultato riflette principalmente il forte calo dell'incidenza della spesa primaria sul PIL (per circa 1 punto percentuale; dal 46,6 per cento nel 2010) che ha più che

⁵ Nel pacchetto di riforma, entrato in vigore lo scorso dicembre, si prevede che la dinamica dell'aggiustamento verso l'obiettivo di medio termine, specifico per ogni paese, venga valutata anche in relazione all'incremento della spesa pubblica. Quest'ultimo, in assenza di interventi discrezionali accrescitivi sul lato delle entrate, deve risultare inferiore al tasso di crescita potenziale del PIL.

⁶ Si vedano per valutazioni puntuali: Visco (2011 a), Visco (2011 b), Visco (2011 c).

compensato l'aumento della spesa per interessi, mentre le entrate in rapporto al prodotto sono rimaste stabili.

Per il secondo anno consecutivo la spesa primaria si è lievemente ridotta anche in termini nominali, di mezzo punto percentuale in ciascun anno, arrestando l'aumento continuo dei precedenti cinquant'anni. Il rapporto tra il debito e il prodotto è aumentato nel 2011 dal 118,7 al 120,1 per cento, un incremento inferiore a quello stimabile in media per gli altri paesi dell'area dell'euro.

Nel complesso, le tre manovre approvate nella seconda metà del 2011 determinano una correzione pari al 3 per cento del PIL nel 2012 e al 4,7 per cento in media l'anno nel 2013 e nel 2014. L'aggiustamento è prevalentemente realizzato attraverso aumenti di entrate, che porteranno la pressione fiscale ai livelli più elevati dal secondo dopoguerra. I risparmi di spesa, che aumenteranno gradualmente nei prossimi anni, si aggiungono a quelli disposti con la manovra triennale dell'estate del 2010 e assicurano – nelle valutazioni del Governo – la stabilità delle erogazioni primarie nel biennio 2012-13.

Come sottolineato dalla Commissione⁷, per imprimere forza alla crescita e assicurare una maggiore equità è necessario, compatibilmente con l'equilibrio dei conti pubblici, ridurre il carico sui redditi da lavoro e d'impresa. Il cuneo fiscale supera in Italia la media degli altri paesi dell'area dell'euro di 5,5 punti percentuali. L'aliquota legale della tassazione del reddito d'impresa, pur escludendo l'IRAP, supera di circa 4 punti quella media dei medesimi paesi.

Le misure approvate a partire dall'estate scorsa muovono nella direzione di ridurre il carico della tassazione sui fattori produttivi, modificando la composizione delle entrate in senso più favorevole alla crescita.

Sono stati concessi sgravi in favore delle imprese allo scopo di aumentarne la capitalizzazione e di ridurre il costo del lavoro, favorendo l'occupazione. È stato al contempo accresciuto il prelievo sul patrimonio e sui consumi che determina minori distorsioni rispetto all'imposizione diretta sui redditi.

⁷ CE, *Analisi annuale della crescita per il 2012*, pp.5-6.

Nel medio periodo, il livello attuale dei rendimenti dei titoli di Stato e un avanzo primario dell'ordine di 5 punti percentuali del PIL consentirebbero di ridurre il rapporto tra il debito e il prodotto in linea con quanto richiesto dalle nuove regole di *governance* europea, anche in presenza di una modesta crescita reale del PIL (1 per cento).

Per assicurare piena attuazione alle misure già approvate per il contenimento delle erogazioni occorre procedere rapidamente con l'opera, avviata, di sistematica revisione della spesa pubblica (*spending review*) al fine di individuare le aree nelle quali è possibile conseguire risparmi e realizzare un diffuso miglioramento dell'efficienza dell'Amministrazione pubblica.

4. Politiche strutturali per la crescita

Come menzionato in apertura, il documento della Commissione indica fra gli ambiti prioritari per le politiche strutturali gli interventi diretti a elevare l'efficienza e la competitività del sistema economico e a modernizzare l'Amministrazione pubblica. Sebbene gli effetti delle linee di riforma possano essere in molti casi lenti a maturare, un loro credibile avvio può aiutare anche nell'immediato. Un mutato quadro delle aspettative favorirebbe, fin da subito, l'attività d'investimento e la spesa privata.

È stato più volte sottolineato come la scarsa concorrenza deprima i livelli produttivi e occupazionali di molti settori e riduca la competitività e la capacità innovativa dell'intero sistema produttivo. In questo quadro, la liberalizzazione dei settori, soprattutto dei servizi, in cui gli ostacoli alla concorrenza sono più forti, è obiettivo essenziale da perseguire. La definizione di un più favorevole contesto istituzionale per l'attività delle imprese, dipende in misura essenziale dal funzionamento del sistema di regolamentazione e dalla qualità di taluni servizi garantiti dalla Amministrazione pubblica. Gli obiettivi da cogliere sono: maggiore stabilità e certezza del quadro normativo, semplificazione della regolamentazione amministrativa, correzione del malfunzionamento della giustizia civile.

4.1 Accrescere la concorrenza nel comparto dei servizi

Per le loro caratteristiche tecnologiche, ma anche in conseguenza di scelte istituzionali del passato, diversi comparti dei servizi e delle industrie a rete beneficiano di ampi margini di protezione dalla concorrenza, con effetti negativi sulla *performance* economica.

L'evidenza disponibile in questo senso è oggi ampia. Nei paesi dell'OCSE la regolamentazione in senso anti-competitivo riduce in modo significativo la crescita della produttività totale dei fattori (PTF)⁸. Un importante canale di trasmissione è dato dall'effetto negativo sugli investimenti, sia interni che dall'estero⁹. Inoltre, la mancanza di concorrenza nei mercati tende a ridurre la frequenza nell'aggiustamento dei prezzi e a generare rigidità verso il basso¹⁰.

Un eccesso di regolamentazione nella produzione di input fondamentali per l'attività produttiva può anche avere effetti indiretti negativi sui settori che si collocano a valle lungo la catena del valore¹¹. Effetti negativi emergono soprattutto dalla mancanza di concorrenza nelle attività professionali (notai, avvocati, ingegneri, commercialisti, ecc.) e nel settore energetico (produzione e distribuzione di elettricità e gas).

La preoccupazione per il potenziale effetto negativo che una maggior concorrenza potrebbe avere sull'occupazione, a priori giustificabile dall'elevata intensità del fattore lavoro nel terziario, non trova supporto nell'esperienza di liberalizzazioni del settore del commercio del 1998¹². Inoltre, – in accordo con la teoria dei mercati contendibili – la maggior concorrenza avrebbe comportato un aumento della produttività delle imprese già operanti nel mercato (incumbents), favorendo l'adozione delle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione e contribuendo al contenimento dell'aumento dei prezzi dei prodotti alimentari¹³.

⁸ Risultato valido in particolare nei paesi e settori più lontani dalla frontiera tecnologica efficiente (Nicoletti e Scarpetta 2003).

⁹ Alesina *et al.* (2005) mostrano che nei settori dei servizi tradizionalmente molto regolamentati – utilities, trasporti e comunicazioni – il processo di deregulation degli ultimi anni, ed in particolare l'abbassamento delle barriere all'entrata, ha stimolato l'accumulazione di capitale delle imprese del settore. Faini *et al.* (2006), mostrano come, alterando il prezzo e la qualità dei beni o servizi forniti, l'eccesso di regole che presiedono il funzionamento dei mercati riduce i flussi di capitali e l'investimento diretto dall'estero.

¹⁰ ECB, (2006).

¹¹ Barone e Cingano (2011) hanno mostrato come la regolamentazione dei segmenti contendibili nei mercati dei servizi alle imprese (quali la fornitura di energia, di servizi di trasporto e comunicazione e di servizi professionali) ha effetti negativi sulla crescita del valore aggiunto, la produttività del lavoro e il flusso di esportazioni dei settori della manifattura maggiormente intensivi in tali input. Effetti negativi emergono soprattutto dalla mancanza di concorrenza nelle attività professionali (notai, avvocati, ingegneri, commercialisti, ecc.) e nel settore energetico (produzione e distribuzione di elettricità e gas). Due paper recenti dell'OCSE sono giunti a conclusioni simili (Bourlès *et al.*, 2010; Arnold and Wörgötte, 2011).

¹² Nel settore della distribuzione, in Italia, la riduzione dei vincoli al numero di imprese o alla superficie destinata alla vendita (riforma Bersani del 1998), avrebbe infatti portato ad un aumento, pari a poco meno di un punto percentuale, della quota di occupati nel settore (Viviano, 2006). Il risultato è determinato dalla significativa crescita occupazionale nelle grandi strutture di vendita a fronte della stazionarietà nelle strutture di piccola dimensione.

¹³ Di circa mezzo punto percentuale (Schivardi e Viviano, 2007).

Con la manovra fiscale dell'agosto dello scorso anno è stato avviato un programma di liberalizzazioni culminato con il decreto Cresci Italia¹⁴.

Sono state inoltre introdotte norme di carattere generale per ridurre le restrizioni ingiustificate all'accesso e allo svolgimento di attività economiche presenti nella regolamentazione statale, regionale e degli enti locali minori. Per assicurare l'effettiva attuazione di tali principi a livello locale sono stati rafforzati i poteri dell'Autorità Garante della concorrenza e del mercato.

Tali misure dovrebbero, tra l'altro, assicurare una maggiore adesione delle normative regionali alle previsioni della direttiva Servizi¹⁵. Nel recepire la direttiva le Regioni hanno infatti mantenuto numerosi regimi autorizzativi giustificandoli con la presenza di motivi imperativi di interesse generale.

Nei servizi a rete (gas, trasporti, servizi pubblici locali) è stata significativamente rafforzata la qualità degli assetti di regolazione, in linea con le indicazioni della teoria economica e le migliori esperienze internazionali. Nel comparto dei trasporti (ferrovie, autostrade, porti, aeroporti e taxi) è stata prevista l'istituzione di un'Autorità di regolazione indipendente. Nei servizi pubblici locali, è stato riavviato il processo di liberalizzazione, con l'eccezione del settore idrico, ove è stato interrotto dal referendum dello scorso anno. Nel comparto del gas, alla stregua di quanto già stabilito da tempo nel settore elettrico, è stata prevista la separazione proprietaria delle infrastrutture da Eni.

Nei servizi professionali, sono state ridotte in misura significativa le restrizioni alla condotta dei professionisti. Meno incisivi sono stati gli interventi nei servizi dove esistono contingentamenti all'ingresso (notai e farmacie) nei quali sono state introdotte misure volte ad accrescere la concorrenza "interna" al settore, attraverso ampliamenti della pianta organica e l'eliminazione di alcune restrizioni alla condotta. Si sono, però, preservati gli attuali stretti limiti alla concorrenza da parte di altri soggetti. Interventi parziali sono stati attuati nella distribuzione dei carburanti e nelle assicurazioni.

Nel complesso, le misure introdotte costituiscono un importante passo nella direzione di aumentare il grado di concorrenza nei settori protetti. Occorre proseguire sulla strada tracciata assicurando, innanzitutto, l'efficace e tempestiva emanazione delle norme attuative richieste dalla gran parte dei provvedimenti adottati e garantendo continuità al processo di liberalizzazione utilizzando lo strumento della legge annuale sulla concorrenza.

¹⁴ Decreto legge 24 gennaio 2012, n. 1; per una valutazione approfondita si veda Rossi (2012).

¹⁵ Direttiva CE 12 dicembre, n. 123. Nel documento qui commentato, la Commissione riafferma la necessità di procedere nella direzione di un mercato interno dei servizi (CE, *Analisi annuale della crescita per il 2012*, p. 9).

4.2 La modernizzazione dell'Amministrazione pubblica

Gli indicatori disponibili di confronto internazionale forniscono una valutazione alquanto negativa del funzionamento della Amministrazione pubblica nel nostro paese. Vi contribuiscono, pur con rilevanti differenze tra amministrazioni centrali e tra enti locali, numerosi fattori: la complessità, l'elevata mutevolezza e lo scarsa attenzione ai profili di efficienza della normativa, sia di quella che regola l'attività d'impresa sia di quella che regola il funzionamento delle amministrazioni; la ridondanza delle strutture organizzative; l'ancora insufficiente impiego delle tecnologie dell'informazione.

I più recenti interventi di riforma del settore pubblico sono stati tesi prevalentemente all'innalzamento dei livelli di efficienza dell'azione amministrativa, attraverso il contrasto all'assenteismo e l'introduzione di meccanismi di misurazione, valutazione e trasparenza delle Amministrazioni pubbliche (la cosiddetta riforma Brunetta). Le misure di riduzione dell'assenteismo hanno consentito di raggiungere gli obiettivi perseguiti.

Nel corso degli ultimi anni, sono stati realizzati numerosi interventi volti a semplificare le procedure amministrative e a ridurre gli oneri a carico delle imprese. Tra gli interventi di maggiore rilievo si segnalano il progetto di misurazione e riduzione degli oneri amministrativi, recentemente esteso agli enti locali; la riforma dello sportello unico per le attività produttive; gli interventi di semplificazione finalizzati a facilitare l'avvio delle attività imprenditoriali. Il decreto semplificazione¹⁶ recentemente varato s'inserisce nel solco di queste riforme prevedendo disposizioni di carattere generale finalizzate alla riduzione della durata dei procedimenti amministrativi e al miglioramento della qualità della regolazione dell'attività d'impresa, nonché un'ampia serie di misure specifiche di riduzione degli oneri amministrativi.

¹⁶ DL 9 febbraio 2012, n. 5.

4.3 Le carenze della giustizia civile

Le carenze della giustizia civile costituiscono uno degli elementi di maggiore criticità del quadro istituzionale dell'economia, incidendo negativamente su numerosi aspetti del funzionamento del sistema economico: riducono la disponibilità e aumentano il costo del credito; deprimono gli investimenti, soprattutto nei settori innovativi; ostacolano l'ampliamento dei mercati e la crescita delle imprese.

La giustizia civile italiana si caratterizza per durate dei procedimenti molto superiori a quelle delle economie avanzate e di molti paesi in via di sviluppo¹⁷. Da anni è in corso un intenso processo di riforma. In una prima fase ha riguardato in misura prevalente gli aspetti procedurali; successivamente si è opportunamente concentrato su elementi di natura organizzativa e su misure finalizzate a ridurre la domanda di giustizia.

Nella scorsa estate, con l'obiettivo di accrescere l'efficienza dei tribunali, sono stati adottati provvedimenti di grande rilievo che prevedono, da un lato, l'introduzione di un sistema di incentivi per i dirigenti e per gli uffici giudiziari, dall'altro la riorganizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari per raggiungere economie di scala e specializzazione. Ulteriori misure volte a favorire la specializzazione dei giudici in materie economiche sono contenute nel decreto Cresci Italia con la creazione dei cosiddetti "tribunali per le imprese" ai quali è attribuita la competenza su alcune tipologie di controversie rilevanti per l'attività d'impresa.

Con l'obiettivo di ridurre la domanda di giustizia favorendo la composizione stragiudiziale delle controversie è stata introdotta la cosiddetta media-conciliazione. (d.lgs. 4 marzo 2010, n. 28); per alcune tipologie di controversie civili e commerciali è previsto che le parti prima di poter ricorrere in giudizio debbano esperire obbligatoriamente il tentativo di conciliazione. I dati relativi ai primi mesi di funzionamento della media-conciliazione non sono tuttavia pienamente soddisfacenti

¹⁷ Si vedano Banca d'Italia (2011) e Banca Mondiale (2012).

e segnalano come l'introduzione di questo strumento, pure importante, non possa essere risolutivo. Per ridurre strutturalmente la domanda di giustizia appaiono necessari interventi che attenuino gli incentivi per gli avvocati derivanti dalla regolamentazione e dalle condizioni del mercato dei servizi legali a intentare nuove cause e a protrarre la durata dei giudizi. Sotto questo aspetto, la recente abolizione delle tariffe prevista dal decreto Cresci Italia dovrebbe favorire una semplificazione della struttura dei compensi e ridurre gli incentivi distorti del sistema di remunerazione in precedenza previsto.

Il processo di riforma della giustizia civile è stato fino a ora condizionato dalle carenze di informazioni adeguate sulla distribuzione delle risorse, sul loro utilizzo e sui risultati conseguiti. Ciò rende difficile la definizione, l'attuazione e la valutazione successiva degli interventi di riforma. La costruzione di un sistema informativo certo e affidabile deve quindi rappresentare una priorità assoluta.

5. Politiche per l'occupazione e l'inclusione sociale

La strategia "UE 2020" fissa due obiettivi specifici per il 2020: un tasso di occupazione delle persone tra i 20 e i 64 anni nell'UE pari al 75 per cento e una riduzione di almeno 20 milioni del numero di persone a rischio di povertà o esclusione sociale.

Nell'ambito del Programma Nazionale di Riforma dello scorso anno, l'Italia ha fissato i corrispondenti traguardi nazionali in un tasso di occupazione del 67-69 per cento – dal 61,7 del 2009 – e in una riduzione di 2,2 milioni del numero di persone a rischio di povertà, stimato in 14,8 milioni nel 2009.

L'evoluzione recente, segnata dalla difficile situazione congiunturale europea, non ha registrato progressi verso il raggiungimento di questi obiettivi. Nella media dei primi nove mesi del 2011, il tasso di occupazione della popolazione di età compresa tra i 20 e i 64 anni è sceso in Italia al 61,2 per cento, mezzo punto percentuale sotto il livello del 2009. Come nell'insieme dell'UE, ma in maniera più

pronunciata in Italia, la caduta del tasso di occupazione non ha riguardato le classi di età più anziane ed è stata maggiore tra i più giovani (Figura 1).

L'andamento calante dei tassi di occupazione si è riflesso, nel 2010, in un aumento della quota di persone con meno di 60 anni che vivono in una famiglia a bassa intensità di lavoro¹⁸. Analogamente a quanto registrato nella UE, si è così invertita una tendenza al miglioramento che proseguiva dal 2004. L'indicatore di grave deprivazione materiale¹⁹ non ha tuttavia registrato mutamenti di rilievo e, nel 2010, la quota di persone a rischio di povertà economica è leggermente scesa, al 18,2 per cento²⁰. La quota di persone a rischio di povertà o esclusione sociale, che sintetizza i tre precedenti indicatori, è anch'essa diminuita nel 2010 al 24,5 per cento; in valore assoluto, la misura che più rileva ai fini della strategia europea, la diminuzione è stata pari a quasi 100 mila persone. Questa diminuzione è troppo contenuta, se proiettata sull'intero decennio, per conseguire l'obiettivo prefissato.

Nonostante la forte caduta dell'attività produttiva dal 2007 e un valore del reddito disponibile reale delle famiglie ancora inferiore di quasi il 6 per cento rispetto al massimo raggiunto prima della crisi (-5,8% tra secondo trimestre del 2008 e terzo trimestre del 2011; Figura 2), non si è avuto un peggioramento degli indici di povertà. L'Italia rimane tuttavia tra i paesi europei in cui più alta è l'incidenza dell'esclusione sociale. È quindi importante conseguire più elevati tassi di crescita dei redditi familiari congiuntamente a una loro più equa ripartizione.

Un significativo incremento della partecipazione delle donne al mercato del lavoro può dare un importante contributo in questa direzione. Nel 2010, il tasso di occupazione femminile era in Italia pari al 46 per cento, contro una media del 58 nell'UE, con amplissimi divari tra il Nord e il Sud del paese. Tra gli interventi possibili rientrano sia quelli per la conciliazione tra lavoro e responsabilità familiari –

¹⁸ Famiglie in cui gli adulti hanno lavorato meno del 20 per cento del tempo potenziale di lavoro nell'anno precedente.

¹⁹ Quota di persone che vivono in famiglie con almeno 4 tra le 9 difficoltà seguenti: 1) non riuscire a sostenere spese impreviste; 2) avere arretrati nei pagamenti per mutuo, affitto, bollette o debiti diversi dal mutuo; 3) non potersi permettere una settimana di ferie lontano da casa durante l'anno; 4) non potersi permettere un pasto adeguato almeno ogni due giorni; 5) non potersi permettere di riscaldare adeguatamente l'abitazione; 6) non potersi permettere l'acquisto di una lavatrice; 7) non potersi permettere l'acquisto di un televisore a colori; 8) non potersi permettere l'acquisto di un telefono; 9) non potersi permettere l'acquisto di un'automobile.

²⁰ Le persone (di tutte le età) che hanno ricevuto, nell'anno precedente, un reddito equivalente inferiore al 60 per cento del reddito equivalente mediano.

attraverso la fornitura di servizi di cura o l'introduzione di *voucher* già positivamente sperimentati in altri paesi europei²¹ – sia azioni volte a migliorare il disegno delle imposte e dei trasferimenti in relazione ai carichi familiari, eliminando i disincentivi all'occupazione delle donne sposate, impliciti anche in un sistema di imposizione individuale apparentemente neutrale come quello vigente in Italia²².

Conclusioni

Il documento della Commissione illustra gli ambiti principali su cui si devono concentrare le politiche economiche dell'UE e degli Stati nazionali per consolidare i bilanci pubblici e rafforzare le prospettive di crescita, elevando l'efficienza e la competitività del sistema economico. La crisi dei debiti sovrani e il rallentamento del commercio internazionale rendono gli interventi ancora più urgenti sia a livello europeo sia a livello nazionale. L'avvio delle riforme del sistema di *governance* europea s'iscrive in questo contesto.

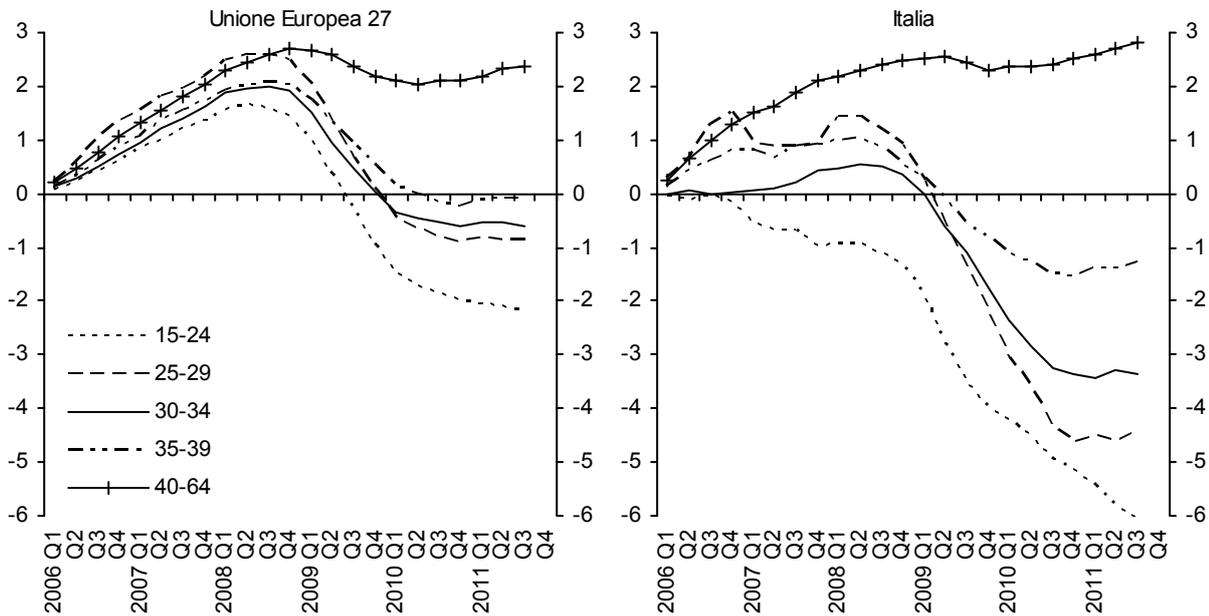
Le misure varate dal Governo italiano dall'estate scorsa si muovono nel solco indicato dalla Commissione. La correzione dei conti pubblici, da ultimo con il decreto Salva Italia, si fonda in larga parte su interventi strutturali. Sono state varate riforme volte ad accrescere la concorrenza nei settori, in particolare in quello dei servizi, in cui esistono ampi margini di protezione della concorrenza con effetti negativi sulla performance economica. Sono stati realizzati interventi per migliorare il funzionamento della Pubblica Amministrazione e ridurre gli oneri a carico delle imprese. Si è avviato un processo di riforma per accrescere l'efficienza della giustizia civile. Occorre ora dare piena attuazione alle riforme varate.

²¹ Nell'esperienza francese e britannica i datori di lavoro possono acquistare *voucher* per i servizi di cura per i propri dipendenti beneficiando di agevolazioni fiscali. I lavoratori addetti ai servizi di cura che li ricevono godono di una protezione sociale completa. Per una valutazione teorica di queste misure, si veda Carta (2012).

²² Si veda Colonna e Marcassa (2011).

Fig. 1: Tasso di occupazione per classi di età

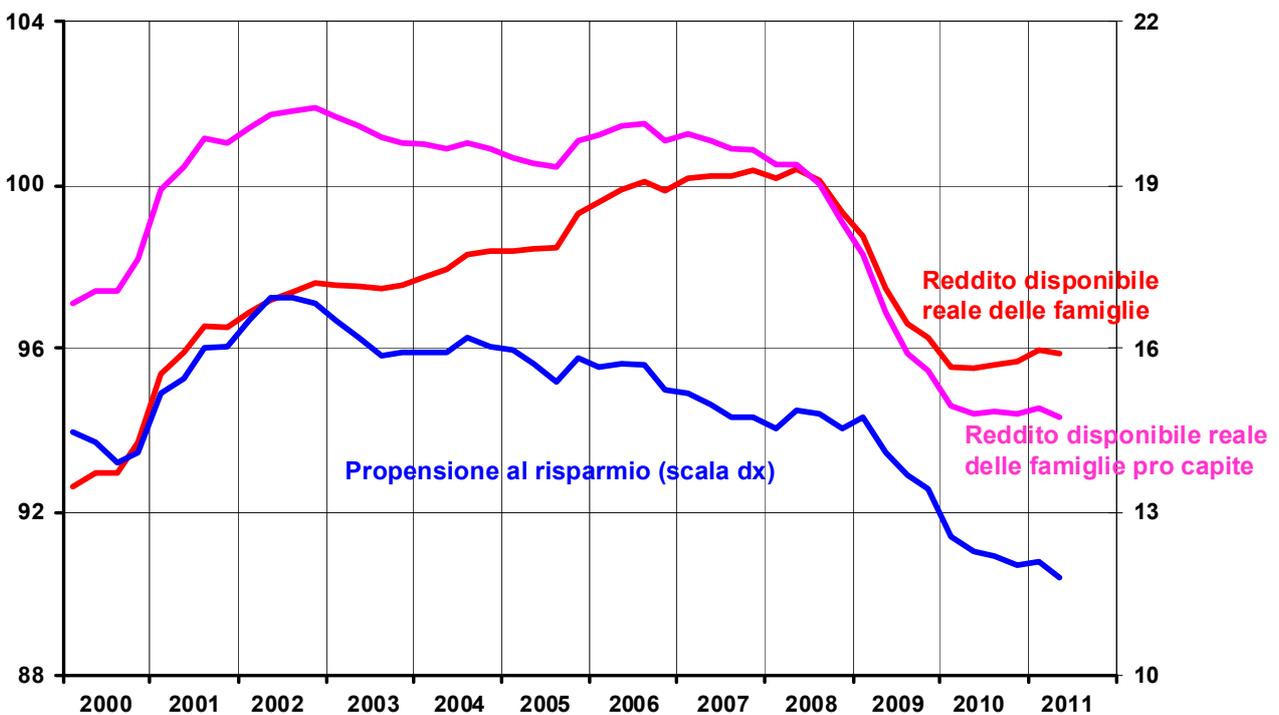
(variazione assoluta rispetto al 2005 in punti percentuali, medie mobili di 4 termini)



Fonte: elaborazione su dati Eurostat.

Fig. 2: Reddito e risparmio delle famiglie

(indici: I trimestre 2008=100 e valori percentuali; dati destagionalizzati, medie mobili di 3 termini)



Fonte: elaborazione su dati Istat.

Riferimenti bibliografici

- Alesina, A., Ardagna, S., Nicoletti, G. and F. Schiantarelli (2005), "Regulation and Investment", *Journal of the European Economic Association*, Vol.3, No.4 (June). pp.791-825.
- Arnold M. and A. Wörgötte (2011), Structural reforms and the benefits of the enlarged EU internal market, *Applied Economics Letters* 2011.
- Banca d'Italia (2011), Relazione annuale sul 2010, Considerazioni finali del Governatore.
- Banca Mondiale (2011), Doing Business in 2012, Washington.
- Barone G. e F. Cingano (2011), "Service Regulation and Growth: Evidence from OECD Countries" *Economic Journal*, Volume 121, Issue 555, pagg. 931-957.
- Bourlès, R., G. Cette, J. Lopez, J. Mairesse and G. Nicoletti (2010), "Do product market regulations in upstream sectors curb productivity growth? Panel data evidence for OECD countries", NBER Working Paper Series, N. 16520, November.
- Carta, F. (2012) "Investing in the youngest: the optimal child care policy", Toulouse School of Economics, mimeo.
- Colonna, F., e S. Marcassa (2011), "Taxation and labor force participation: the case of Italy", Banca d'Italia, mimeo.
- ECB (2006), "Competition, productivity and prices in the euro area services sector", ECB Occasional Paper No 44.
- Faini, R., Haskell, J., Barba Navaretti, G., Scarpa, C. and C. Wey (2004), "Contrasting Europe's decline: do product market reforms help?", Report presented at the 6th European Conference of the Fondazione Rodolfo De Benedetti, Lecce, Italy, June.
- Faraldi, A., M. Tardito and M. Vos (2011), "Fattore Internet: come Internet sta trasformando l'economia italiana", Boston Consulting Group Report, pages 1-48.
- Nicoletti, G. and S. Scarpetta (2003), "Regulation, Productivity and Growth", *Economic Policy*, Vol.36, pp.11-72.
- Rossi, S. (2012), "Conversione in legge del decreto-legge 24 gennaio 2012, n.1, recante disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività", Testimonianza presso la Commissione 10a del Senato della Repubblica (Industria, commercio, turismo).
(http://www.bancaditalia.it/interventi/intaltri_mdir/AudizioneRossi-01022012.pdf)
- Saccomanni, F. (2012), "Indagine conoscitiva sui rapporti tra banche e imprese, Testimonianza presso Commissione 6ª del Senato della Repubblica (Finanze e Tesoro).
(http://www.bancaditalia.it/interventi/intaltri_mdir/Saccomanni_310112.pdf)
- Schivardi, F. e E. Viviano, (2011), "Entry Barriers in Retail Trade," *Economic Journal*, Royal Economic Society, vol. 121(551), pages 145-170.
- Visco, I. (2011a), "Audizione preliminare sul decreto legge 6 luglio 2011, n. 98 (AS 2814)", Testimonianza presso le Commissioni riunite 5ª del Senato della Repubblica

(Programmazione economica, Bilancio) e V della Camera dei Deputati (Bilancio, Tesoro e Programmazione).

(http://www.bancaditalia.it/interventi/intaltri_mdir/Visco-130711.pdf).

Visco, I. (2011b), “Audizione preliminare sul decreto legge 13 agosto 2011, n. 138 (AS 2887)”, Testimonianza presso le Commissioni riunite 5^a del Senato della Repubblica (Programmazione economica, Bilancio) e V della Camera dei Deputati (Bilancio, Tesoro e Programmazione).

(http://www.bancaditalia.it/interventi/intaltri_mdir/Visco-300811.pdf)

Visco, I. (2011c), “Indagine conoscitiva sul decreto legge recante disposizioni urgenti per la crescita, l’equità e il consolidamento dei conti pubblici”, Testimonianza presso le Commissioni riunite V della Camera dei Deputati (Bilancio, Tesoro e Programmazione) e 5^a del Senato della Repubblica (Programmazione economica, Bilancio).

(http://www.bancaditalia.it/interventi/integov/2011/camera_091211/visco_091211.pdf)

Visco, I. (2012), Intervento del Governatore della Banca d’Italia, ASSIOM FOREX.

(http://www.bancaditalia.it/interventi/integov/2012/forex-18022012/Visco_180212.pdf)

Viviano, E., (2008), "Entry regulations and labour market outcomes: Evidence from the Italian retail trade sector," *Labour Economics*, Elsevier, vol. 15(6), pages 1200-1222, December.