

9. LA STRUTTURA PRODUTTIVA E LE POLITICHE STRUTTURALI E TERRITORIALI

Da almeno un decennio l'economia italiana mostra difficoltà strutturali, evidenti nella perdita di competitività e nella lunga fase di ristagno della produttività. Il buon andamento del mercato del lavoro non si è accompagnato a una sostenuta crescita dell'economia: negli ultimi cinque anni questa si è dimezzata rispetto al quinquennio precedente. I problemi investono soprattutto la capacità di innovare del sistema produttivo, la regolazione del sistema economico, la concorrenza nei mercati dei servizi e l'efficienza dei servizi pubblici, la qualità del capitale umano e del sistema di istruzione (cfr. il capitolo della sezione B: *L'offerta interna* nella Relazione sull'anno 2005 e il capitolo 8: *Il mercato del lavoro*).

Il ristagno della produttività si spiega solo parzialmente con il rallentamento dell'intensità di capitale seguito alle politiche di moderazione salariale e alle riforme che hanno reso meno costoso l'impiego del lavoro. Ha pesato in maniera preponderante la flessione dell'efficienza complessiva dei processi produttivi, penalizzata dalle difficoltà di adattamento delle imprese al mutato contesto tecnologico e di mercato e dalle debolezze del sistema economico nel suo insieme.

Nel settore manifatturiero, dove più evidente è stato l'indebolimento della dinamica della produttività, la tendenza negativa sembra essersi arrestata. Da una nostra apposita indagine emergono i segni di un processo di trasformazione e di riposizionamento delle imprese sui mercati, in base a strategie di rafforzamento dei vantaggi competitivi, in cui assumono un ruolo crescente attività di servizio come la ricerca, il marketing e l'assistenza al cliente. In questo processo gli imprenditori lamentano la scarsa efficienza dei servizi non esposti alla concorrenza internazionale e delle amministrazioni pubbliche, in particolare del sistema giudiziario.

Progressi sono stati compiuti sul piano della regolamentazione dei servizi, dove sono stati rimossi alcuni ostacoli all'accesso e alcune restrizioni alla condotta degli operatori non giustificati dalla tutela dell'interesse pubblico. Di particolare rilievo sono risultati gli interventi nei settori del commercio e delle professioni. Nei settori di pubblica utilità l'evoluzione degli assetti istituzionali non si è finora tradotta in evidenti vantaggi per imprese e consumatori, specialmente nell'energia, dove gli ex monopolisti pubblici continuano a godere di una posizione dominante. Nei servizi locali il processo di trasformazione avviato alla metà degli anni novanta, risentendo anche delle incertezze nel quadro normativo nazionale, non sembra aver determinato una incisiva modernizzazione del settore. Ritardi particolarmente evidenti si riscontrano nelle regioni del Mezzogiorno, sia sul piano gestionale che della qualità dei servizi offerti.

Il funzionamento della giustizia civile, nonostante i ripetuti interventi, è ancora carente. L'eccessiva durata dei procedimenti ostacola la soluzione efficace dei contenziosi, con

grave danno per l'efficiente funzionamento dei mercati. Pesano soprattutto carenze nella gestione delle risorse, quantitativamente non inferiori a quelle degli altri paesi europei.

Le regioni del Mezzogiorno continuano a manifestare un significativo ritardo nello sviluppo. In un quadro di generale difficoltà per il Paese, le politiche territoriali non sembrano essere state in grado di accelerare il processo di convergenza dell'area in misura significativa.

La produttività

I nuovi dati dei conti nazionali e le nuove misure del capitale impiegato nei processi produttivi, integrate da nostre stime, confermano la crisi di produttività già documentata in passato. Dopo il forte rallentamento registrato nella seconda metà degli anni novanta, la produttività del lavoro nell'intera economia è diminuita complessivamente di oltre mezzo punto percentuale tra il 2000 e il 2006. Nello stesso periodo in Francia e in Germania, dove tuttavia la dinamica dell'occupazione è stata più contenuta, la produttività del lavoro è aumentata in media annua dello 0,8 e dell'1,2 per cento rispettivamente.

Sull'andamento della produttività del lavoro negli ultimi cinque anni ha certamente pesato il lungo ristagno ciclico dell'economia italiana a cui non ha fatto seguito, contrariamente a quanto avvenuto nel corso della recessione all'inizio degli anni novanta, una riduzione dei livelli di occupazione. Le differenze sono connesse alle trasformazioni avvenute nel mercato del lavoro.

Tavola 9.1

Produttività del lavoro (variazioni percentuali; medie annue)						
ANNI	Produttività del lavoro	Intensità del capitale	Qualità del capitale (1)	Qualità del lavoro (1)	Composizione dell'offerta (2)	Produttività totale dei fattori
Totale settore privato (3)						
1981-2006	1,3	0,6	0,1	0,3	0,0	0,2
1981-1985	1,4	0,7	0,0	0,5	0,0	0,3
1986-1990	2,4	0,7	0,1	0,3	0,0	1,2
1991-1995	2,3	0,9	0,0	0,5	0,0	0,9
1996-2000	0,7	0,4	0,2	0,2	0,0	-0,1
2001-2005	-0,3	0,5	0,0	0,2	0,1	-1,0
2001-2006	-0,3	0,4	0,1	0,1	0,1	-0,9
Settori dell'industria in senso stretto						
1981-2001	2,0	0,9	0,1	0,3	0,1	0,6
1981-1985	3,5	1,6	0,5	0,1	0,1	1,2
1986-1990	3,1	0,7	0,1	0,2	0,0	2,0
1991-1995	3,6	1,1	0,0	0,5	0,0	1,9
1996-2000	0,8	0,7	0,0	0,3	0,0	-0,3
2001-2005	-0,7	0,7	0,0	0,3	0,2	-1,9
2001-2006	-0,4	0,6	0,0	0,2	0,2	-1,4

Fonte: elaborazioni su dati Istat e nostre stime; dati non corretti per gli effetti del ciclo economico.

(1) La variazione nella composizione qualitativa di un fattore produttivo è data dalla differenza fra la stima del suo contributo alla crescita ottenuta sulla base di una misura del flusso effettivo di servizi erogati dal fattore e la stima basata sul valore del suo stock. – (2) Misura gli effetti della ricomposizione dell'offerta fra i diversi settori produttivi; nella tavola è riportata con segno opposto per garantire l'additività delle determinanti della produttività del lavoro, misurata sulla base del valore aggiunto aggregato. – (3) Include tutti i settori (comprese scuola e sanità) tranne la pubblica Amministrazione e gli altri servizi pubblici, sociali e personali.

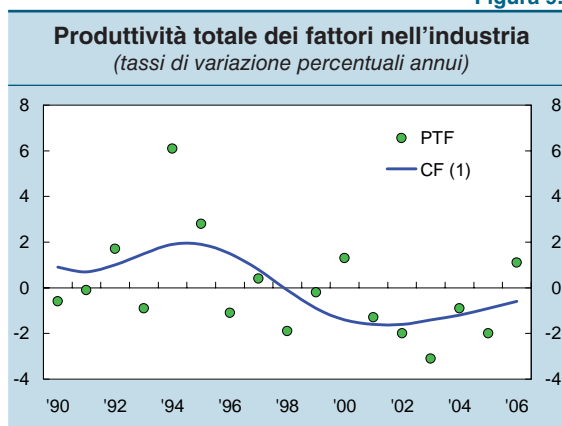
L'aumento della flessibilità nell'utilizzo, la lunga fase di moderazione salariale e la rapida crescita dei flussi migratori hanno reso meno costoso l'impiego del fattore lavoro rispetto al capitale, sostenendo la crescita dell'occupazione anche in fasi di lenta dinamica del prodotto. Ne è seguito un rallentamento dell'intensità di capitale nei processi produttivi, che a sua volta spiega una parte del negativo andamento della produttività. Tenendo conto dell'evoluzione della qualità dei fattori produttivi, nel settore privato il contributo alla crescita della produttività degli aumenti dell'intensità di capitale (rapporto capitale/lavoro) è sceso da 0,8 punti percentuali all'anno nel periodo 1985-1995 a circa 0,4 nel decennio successivo (tav. 9.1).

Al rallentamento del rapporto capitale/lavoro si è associato un deterioramento della produttività totale dei fattori (PTF), che approssima i guadagni di efficienza complessiva dei processi produttivi non attribuibili ai singoli fattori. La sua dinamica è scesa da valori di circa l'1 per cento all'anno tra il 1985 e il 1995 a valori negativi nel decennio successivo. Tra il 2000 e il 2005 il contributo della PTF alla crescita della produttività del lavoro è stato negativo di un punto percentuale.

La riduzione della PTF ha coinvolto tutti i principali comparti dell'economia ma è stata più intensa nell'industria in senso stretto. In questo settore si è passati da una crescita di circa il 2 per cento all'anno nel periodo 1985-1995, due volte superiore a quella media del settore privato, a valori leggermente negativi nella seconda metà degli anni novanta, a una riduzione dell'1,4 per cento all'anno tra il 2000 e il 2005. Il calo rimane significativo anche al netto della componente ciclica (fig. 9.1). La persistenza della tendenza negativa mostra che il sistema manifatturiero ha incontrato grandi difficoltà ad adattarsi ai mutati scenari di mercato segnati dalle nuove tecnologie dell'informazione e dal successo delle economie emergenti.

Negli ultimi tre anni – prima debolmente, nel 2006 con più forza – la produttività del lavoro nell'industria in senso stretto ha tuttavia ripreso a crescere (0,1 per cento nel 2004, 0,3 nel 2005 e 1,2 nel 2006). Questi segnali di miglioramento, uniti alla ripresa della produzione e delle esportazioni, suggeriscono che possa essere in corso un processo di ristrutturazione e riposizionamento sui mercati delle imprese italiane.

Figura 9.1



(1) Filtro di Christiano e Fitzgerald.

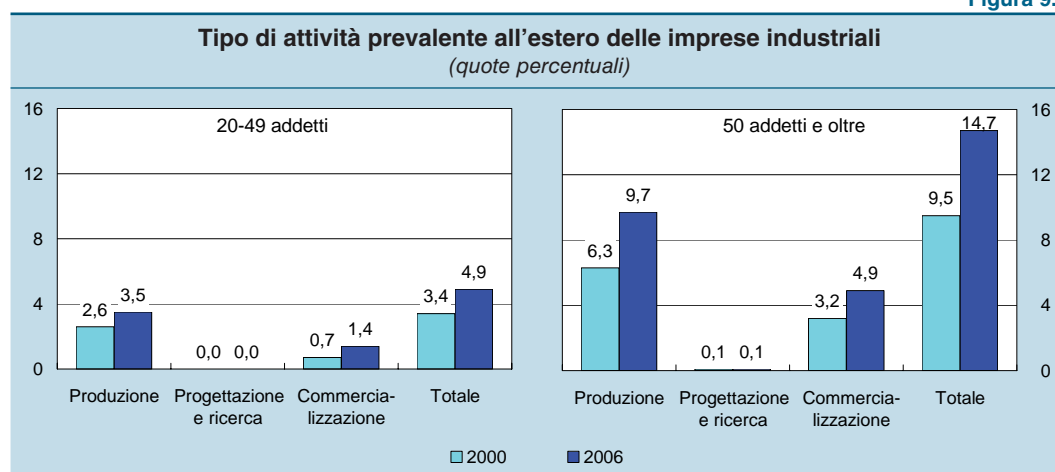
La ristrutturazione in corso nel sistema delle imprese: demografia e cambiamenti strutturali alla luce di un'indagine della Banca d'Italia

I dati relativi alla demografia di impresa rilevano i probabili segni di un lento processo di ristrutturazione avviato negli anni di stagnazione. Secondo i dati dell'anagrafe delle Camere di commercio, nel 2006, nonostante la ripresa dell'attività produttiva, le cessa-

zioni sono aumentate, comprimendo ulteriormente il tasso di crescita del numero delle imprese all'1,2 per cento (1,6 nel 2005, 1,8 nel 2004). Nel settore manifatturiero il saldo tra nascita e chiusura di imprese è stato ancora negativo e il tasso di uscita si è mantenuto elevato per il terzo anno consecutivo (5,4 per cento). Tali andamenti in una fase di ripresa della produzione potrebbero indicare, come suggerito da alcune impostazioni teoriche, che il sistema produttivo stia attraversando un processo di distruzione creatrice con la riallocazione della produzione dalle imprese espulse dal mercato a quelle già presenti e in grado di reggere le nuove sfide competitive; con il consolidarsi della ripresa, dovrebbero seguire un'accelerazione degli ingressi e una crescita dell'apporto delle nuove imprese.

Il processo di selezione nei settori dei servizi, concentrato nel commercio al dettaglio, sarebbe dovuto alla ristrutturazione in corso nel settore a seguito della progressiva riduzione delle barriere amministrative all'ingresso, che, ancorché in parte frenata dalle legislazioni regionali (cfr. il capitolo della sezione B: L'offerta interna nella Relazione sull'anno 2005), sta dispiegando lentamente i suoi effetti. Nel settore manifatturiero il saldo negativo tra entrate e uscite di imprese sarebbe da ricondurre all'accentuarsi delle pressioni concorrenziali. I settori in cui il calo è stato maggiore sono quelli tradizionali come il tessile, in cui si è inasprita la concorrenza internazionale, e alcune produzioni a tecnologia medio-alta come la meccanica strumentale, in cui sono emerse chiare difficoltà nel mantenere i vantaggi competitivi del passato. I dati sulle imprese esportatrici di fonte ICE-Istat forniscono ulteriori indicazioni di come le pressioni concorrenziali derivanti dal mutato scenario internazionale abbiano inciso soprattutto sulle piccole imprese dei settori tradizionali, riducendone la quota di export in misura maggiore rispetto alla media e provocando una più intensa fuoriuscita di imprese.

Figura 9.2



Fonte: Banca d'Italia, *Indagine sulle imprese industriali e dei servizi*.

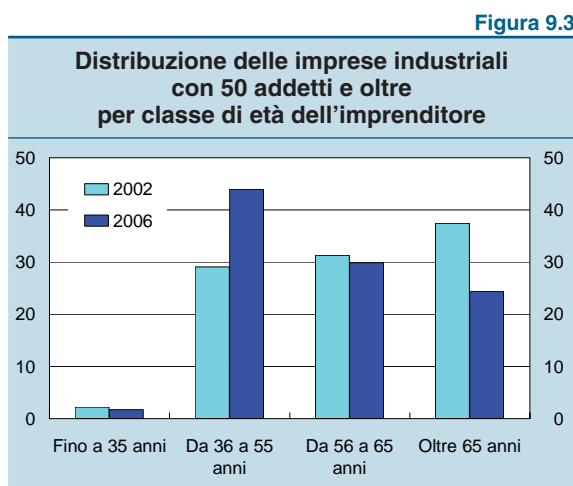
Un approfondimento specifico inserito nella consueta *Indagine sulle imprese industriali e dei servizi* condotta dalla Banca d'Italia su oltre 4.000 aziende mostra come questo processo di selezione sia stato accompagnato da mutamenti qualitativi del tessuto produttivo. Tra il 2000 e il 2006 più della metà delle imprese industriali ha introdotto importanti cambiamenti di strategia ed è cresciuta, soprattutto per le aziende più grandi, la presenza sui mercati internazionali (fig. 9.2), con investimenti diretti o attraverso collaborazioni con altre imprese. A questi cambiamenti si associano mediamente migliori andamenti reddituali.

I cambiamenti di strategia hanno riguardato il rinnovamento della gamma di prodotti offerti (30,8 per cento), gli investimenti nel marchio (15,3 per cento) e l'avvio di operazioni di internazionalizzazione (7,3 per cento). Nel 12 per cento dei casi le imprese hanno modificato il listino in favore

di prodotti appartenenti a settori diversi da quelli in cui operavano nel 2000. Contemporaneamente è cresciuta la quota di imprese con attività produttive all'estero (dal 5,4 all'8 per cento) e che ha collaborazioni con imprese straniere (dal 7,6 al 15,1 per cento).

I fattori che influenzano l'internazionalizzazione sono molto diversi al variare della dimensione d'impresa: le piccole sono principalmente motivate dall'esigenza di contenere il costo del lavoro (soprattutto nei settori tradizionali); le grandi dalla vicinanza ai mercati di sbocco. Pur se di modesta entità, la presenza delle imprese italiane è fortemente cresciuta in Cina e, in misura inferiore, in Europa.

Questi segni di rinnovamento sono stati accompagnati da un ricambio generazionale tra gli imprenditori (fig. 9.3), che ne ha ridotto l'età media e accresciuto il grado di istruzione. Nelle imprese industriali con oltre 50 addetti la quota di imprenditori con 65 anni di età e oltre è scesa dal 37,4 per cento del 2002 al 24,4 del 2006, mentre l'incidenza degli imprenditori con età compresa tra i 35 e i 55 anni è salita dal 29,1 al 43,9 per cento. Per queste imprese la quota di imprenditori laureati è passata dal 23 al 37,4 per cento e quella degli imprenditori con titoli postuniversitari dal 2,8 al 4,2 per cento. La percentuale di imprenditori con titolo di licenza media o inferiore è scesa dal 22,4 al 9,5 per cento. Al cambiamento generazionale è generalmente associata una maggiore probabilità di introdurre rilevanti cambiamenti strategici.



Fonte: Banca d'Italia, *Indagine sulle imprese industriali e dei servizi*.

Sotto il profilo qualitativo, da un'indagine sul campo con interviste approfondite a un ristretto numero di imprenditori, sono emersi ulteriori elementi utili a valutare le trasformazioni in atto nel mondo delle imprese. Risulta chiaro il ruolo crescente delle attività non strettamente produttive nel determinare il vantaggio competitivo delle imprese, mantenendo elevati margini in un mercato aperto e concorrenziale. Con l'affermarsi dei paesi emergenti un confronto competitivo esclusivamente in termini di costi dei processi produttivi sarebbe insostenibile.

Secondo gli imprenditori sono di particolare rilevanza la ricerca e il design nella fase di sviluppo del prodotto; l'investimento nel marchio, le attività di marketing e lo sviluppo delle reti commerciali per la penetrazione dei beni sui mercati; sono spesso fondamentali i servizi offerti per rispondere alle molteplici esigenze dei clienti. Di conseguenza, la quota di imprese che producono con marchio proprio è in crescita, con miglioramenti sul piano dei risultati economici.

Cresce anche l'incidenza del personale laureato, salita per le imprese industriali con 50 addetti e oltre dal 6,9 per cento del 2000 al 9,5 per cento del 2006. In base ai dati della *Rilevazione sulle forze di lavoro* dell'Istat, nell'intero sistema produttivo si assiste a un costante aumento del peso degli occupati qualificati. In particolare la quota dei tecnici è cresciuta da meno del 12 per cento nel 1993 a oltre il 17 per cento nel 2006.

Anche sul piano organizzativo i cambiamenti sono evidenti. Si osserva in particolare una rapida crescita della diffusione di sistemi gestionali delle risorse aziendali di tipo ERP (*Enterprise resource planning*), che offrono l'opportunità di una più razionale gestione degli input produttivi, dell'organizzazione dei processi di produzione e degli scambi con fornitori e clienti: tra le imprese industriali con oltre 50 addetti la quota di quante dispongono di un sistema ERP è salita dal 20,1 per cento del 2000 al 36,4 del 2006. Poiché le attività terziarie assumono importanza crescente, aumenta il rilievo delle economie di scala non strettamente legate alla fase produttiva – dove la flessibilità delle tecnologie a controllo numerico ha già da tempo ridotto la rilevanza della dimensione – ma determinate dai costi fissi in attività immateriali: elevati volumi di vendita sono richiesti per recuperare gli investimenti nelle attività di ricerca, di marketing e di sviluppo di una rete commerciale. Sotto questo profilo sembra auspicabile un processo di aggregazione tra imprese, che tuttavia secondo l'indagine condotta non risulta ancora essersi affermato.

La crescente rilevanza di queste attività di servizio richiede un aumento della qualità delle risorse che la società nel suo insieme mette a disposizione dell'impresa, per esempio attraverso l'università, con la quale un numero ancora limitato ma crescente di imprese sta sviluppando rapporti di collaborazione sia per il reclutamento del personale qualificato, sia per lo sviluppo di nuovi prodotti e tecnologie.

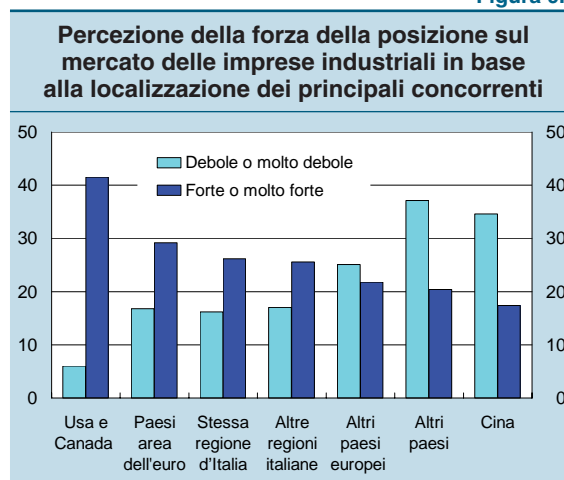
Le numerose imprese che ancora vedono minacciati i propri vantaggi competitivi dalla concorrenza sui mercati internazionali dovranno puntare sull'innovazione organizzativa e di prodotto. Una quota rilevante di imprese industriali ritiene debole la propria posizione competitiva, soprattutto tra quante indicano nei paesi a bassi salari i loro principali competitori (circa il 35 per cento delle imprese; fig. 9.4). La percezione di debolezza è particolarmente diffusa tra le imprese dei settori tradizionali e tra le aziende con produzioni a medio-basso contenuto tecnologico.

A fronte di valori medi del 17,7 per cento, la percezione di debolezza competitiva coinvolge il 25,1 per cento delle imprese che indicano la presenza di concorrenti in paesi europei non appartenenti all'area dell'euro, il 34,6 per cento di quelle i cui competitori sono in Cina e il 37,1 delle imprese che si confrontano con le aziende degli altri paesi in via di sviluppo. La percezione di debolezza è più forte nel settore della moda, 28,7 per cento, nell'industria alimentare, 21 per cento, e tra le imprese a bassa tecnologia, 23,1 per cento.

Le politiche di incentivazione

Nella capacità innovativa le aziende italiane appaiono in ritardo rispetto alle imprese dei paesi più avanzati in tutti i settori e in tutte le classi tecnologiche.

Figura 9.4



Fonte: Banca d'Italia, *Indagine sulle imprese industriali e dei servizi*.

La spesa complessiva, privata e pubblica, in ricerca e sviluppo (R&S) si mantiene in Italia a circa l'1 per cento del PIL (1,1 nel 2004, ultimo dato disponibile), a fronte dell'obiettivo ambizioso del 2,5 per cento fissato dal Governo nell'ambito della strategia di Lisbona, da conseguire entro il 2010.

L'incidenza della spesa in R&S, secondo l'annuale Rapporto sulle riforme strutturali presentato all'Unione europea dal Governo italiano, dovrebbe essersi mantenuta a circa l'1 per cento del PIL anche nel 2005 e nel 2006. Un valore sostanzialmente pari a quello del 2003 e comunque inferiore alla Francia (2,2 per cento), alla Germania (2,5) e alla media europea (1,8). È cresciuta invece l'incidenza della componente privata della R&S, dal 46,8 per cento del 2003 al 49,1 nel 2004, quando la media UE raggiungeva il 63,3 per cento.

Il perseguimento dell'obiettivo di accrescere le attività innovative richiede politiche che riorientino gli incentivi in favore della ricerca privata e delle collaborazioni tra imprese e istituzioni di ricerca. Se l'intervento pubblico deve porre rimedio ai fallimenti del mercato, come nel caso dell'attività di ricerca e sviluppo in cui i rendimenti privati dell'investimento sono inferiori a quelli sociali e generano un livello subottimale di spesa, l'erogazione di incentivi pubblici deve tuttavia seguire modalità che ne limitino gli effetti distorsivi. Sia nostre analisi econometriche sull'efficacia di strumenti di incentivazione degli investimenti, sia i pareri raccolti presso gli imprenditori in occasione dell'indagine sopra descritta fanno ritenere che gli incentivi automatici siano sotto questo profilo da preferire a quelli basati su procedure di selezione. In questa direzione si sta complessivamente muovendo l'impostazione attuale delle politiche per le imprese.

Seguendo le best practices suggerite dall'OCSE, nel definire gli interventi di politica economica si dovrebbe: stabilire con chiarezza un obiettivo misurabile da sottoporre a valutazione; prevedere un'attività di controllo nelle fasi di attuazione; dar corso a una verifica dei risultati, in modo da valutare la congruità delle risorse impiegate e il grado di realizzazione degli obiettivi. Si ritiene inoltre preferibile perseguire obiettivi trasversali con strumenti automatici che limitino le attività di ricerca delle rendite.

Il Ministero dello Sviluppo economico ha delineato una riforma della politica industriale con il disegno di legge Industria 2015, varato dal Consiglio dei ministri lo scorso 22 settembre e recepito in parte già dalla legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria per il 2007). In base al disegno di legge, il riordino verrebbe effettuato lungo due direttrici. La prima prevede un sostegno generalizzato al sistema produttivo attraverso misure fiscali di carattere automatico, volte all'abbattimento dei costi di produzione, alla promozione degli investimenti, alla crescita dimensionale delle imprese e al riequilibrio territoriale. In questa classe di azioni rientrano due interventi contenuti nella legge finanziaria per il 2007: la riduzione delle aliquote dell'IRAP finalizzata al contenimento del costo del lavoro, disegnata in modo da promuovere i contratti di lavoro a tempo indeterminato; il credito d'imposta per le spese in ricerca e sviluppo fino al 10 per cento dei costi sostenuti (15 per cento se i costi si riferiscono a contratti con le Università e gli Enti pubblici di ricerca).

La seconda direttrice persegue obiettivi volti a riposizionare il sistema industriale italiano verso le produzioni a più alto valore aggiunto. Secondo il disegno di legge, questi interventi si avvarrebbero di Progetti di innovazione industriale (PII) destinati a particolari aree tecnologiche e produttive. La legge finanziaria per il 2007 prevede il finanziamento di cinque PII per l'efficienza energetica, la mobilità sostenibile, le nuove tecnologie della vita, il patrimonio culturale e il "made in Italy".

Il disegno di legge prevede la messa a punto di meccanismi di monitoraggio e di valutazione; ciò costituisce una novità importante volta a favorire una maggior trasparenza nella linea delle *best practices* sopra richiamate. L'automatismo degli incentivi previsto nella prima direttrice di intervento rappresenta un elemento positivo, anche se occorrerà valutare attentamente le risorse necessarie a onorare gli impegni verso gli utilizzatori dello strumento, al fine di dare certezza alle imprese sulla loro effettiva disponibilità nella fase di pianificazione degli investimenti. Le misure di incentivazione settoriale previste nella seconda direttrice appaiono connotate da procedure di attivazione complesse e presuppongono che i soggetti pubblici coinvolti abbiano una elevata capacità di valutazione strategica nella selezione dei progetti. Sono rilevanti i rischi di un'allocazione subottimale delle risorse e di un appesantimento burocratico.

La regolamentazione delle attività produttive

Un settore protetto dalla concorrenza soffre di una inefficiente allocazione delle risorse, limita il proprio potenziale di crescita, danneggia i settori che utilizzano i suoi output come input produttivi. Un nostro recente lavoro di ricerca mostra l'esistenza di una relazione negativa fra gli ostacoli alla concorrenza nel comparto dei servizi alla produzione e la crescita del valore aggiunto e della produttività nell'industria manifatturiera nei paesi dell'OCSE, soprattutto nel caso delle attività professionali (ad es. notai, avvocati, ingegneri, commercialisti) e della fornitura di energia (elettricità e gas). Per le professioni rilevano soprattutto le restrizioni alla condotta degli operatori (come i divieti di pubblicità, le tariffe stabilite dagli ordini), mentre nella fornitura di energia hanno maggiore importanza le barriere all'ingresso di nuove imprese.

Tali risultati appaiono particolarmente rilevanti per un paese quale l'Italia in cui, secondo gli indicatori dell'OCSE, all'inizio degli anni novanta il livello di regolamentazione dei servizi alla produzione era tra i più elevati; nel 2003, nonostante le significative riduzioni registrate in tutti i settori a eccezione delle professioni, esso rimaneva superiore alla media degli altri paesi.

Gli interventi contenuti nella legge 4 agosto 2006, n. 248 e nella legge 2 aprile 2007, n. 40 (le cosiddette leggi Bersani) vanno nella direzione di ridurre gli ostacoli alla concorrenza in questi mercati, rimuovendo i vincoli regolamentari all'accesso e alla condotta degli operatori non rispondenti a esigenze di tutela dell'interesse pubblico. Tra i settori oggetto di intervento figurano: la distribuzione commerciale, i servizi professionali, la distribuzione di farmaci, le assicurazioni e i trasporti pubblici locali. Particolarmente significative, per la rilevanza economica dei settori interessati, sono le misure adottate nella distribuzione commerciale e nei servizi professionali.

Per la distribuzione commerciale è stato introdotto un insieme di principi e di disposizioni di carattere generale volti a impedire l'adozione a livello locale di disposizioni che riducano il livello di concorrenza nel settore (cfr. il capitolo della sezione B: *L'offerta interna* nella Relazione sull'anno 2005). È stata inoltre abrogata la legislazione nazionale ritenuta incompatibile con i medesimi principi.

In particolare, sono state rimosse le barriere regolamentari all'ingresso costituite dai requisiti professionali (tranne che nel settore alimentare), dalle distanze minime tra esercizi, dai limiti riferiti alle quote di mercato, dai limiti all'assortimento merceologico (permane la distinzione tra settore alimentare e non

alimentare); sul fronte della condotta degli operatori, sono stati eliminati divieti e vincoli alle attività promozionali. Permangono, tuttavia, rilevanti restrizioni agli orari di apertura degli esercizi commerciali.

Al 1° gennaio del 2007, termine previsto dalla legge, non tutte le Regioni avevano provveduto ad adeguare la propria regolamentazione.

Nei servizi professionali sono state introdotte significative misure di liberalizzazione delle regole di esercizio relative alla determinazione dei compensi, alla pubblicità e alla organizzazione dell'attività con l'obiettivo di incrementare il grado di concorrenzialità e favorire l'adozione di forme organizzative maggiormente efficienti.

È stata abolita l'obbligatorietà delle tariffe fisse o minime ed è stata introdotta la possibilità di fissare compensi parametrati al raggiungimento di determinati obiettivi. Rimane consentita la previsione di tariffe massime. È inoltre permesso ai professionisti di svolgere pubblicità informativa in relazione ai titoli e alle specializzazioni possedute, ai prezzi e alle caratteristiche dei servizi offerti. Sul fronte dell'organizzazione dell'attività, è ora permesso fornire servizi professionali interdisciplinari da parte di società di persone o di associazioni tra professionisti.

Le innovazioni apportate avvicinano la regolamentazione italiana a quella prevalente negli altri paesi industriali. L'indice di regolamentazione dei servizi professionali calcolato dall'OCSE, tra i più alti del mondo avanzato prima della riforma, secondo nostre elaborazioni presenterebbe ora valori assai vicini alla media.

I servizi di pubblica utilità: energia, telecomunicazioni, servizi pubblici locali

Energia. – A un decennio dal suo avvio, la liberalizzazione del settore energetico è ancora incompleta nel mercato elettrico e molto in ritardo in quello del gas.

Nel comparto elettrico il profondo mutamento degli assetti istituzionali, con la separazione della rete dall'ex monopolista e con l'avvio della borsa elettrica, è stato accompagnato da una progressiva riduzione del grado di concentrazione nella produzione. Secondo gli indicatori dell'Eurostat, la quota detenuta dall'ex monopolista è scesa più che negli altri principali paesi dell'Unione europea, dal 71 per cento del 1999 a meno del 40 nel 2005.

Questo indicatore, tuttavia, coglie in misura insufficiente gli effettivi assetti concorrenziali del mercato. Come mostrato dall'indagine conoscitiva dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato e dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas, nel 2004, nonostante la riduzione della quota di produzione, Enel manteneva un elevato potere di mercato. La possibilità di influenzare i prezzi era assicurata all'operatore dominante in quasi tutte le aree in cui è segmentato il mercato elettrico dal controllo degli impianti marginali, necessari al soddisfacimento dei picchi di domanda nel corso della giornata (ruolo pivotale). L'analisi, confermata per il 2005 dall'indagine della Commissione europea, concludeva che soltanto l'ingresso di nuovi operatori e l'adeguamento della rete potessero consentire l'affermazione di un mercato concorrenziale. Come mostrano gli studi sull'esperienza del Regno Unito, primo tra i grandi paesi europei ad aver avviato la liberalizzazione del settore, la discesa dei prezzi è soprattutto associata alla drastica riduzione della concentrazione negli impianti marginali.

Nel dicembre dello scorso anno l'Autorità antitrust ha deliberato la cessione da parte di Enel di 1.000 MW di capacità virtuale (cessione in via temporanea ad altri operatori di quote di produzione a prezzi prestabiliti) nell'area Macrosud. Per il 2008 è stata prevista la cessione di ulteriori 700 MW di capacità virtuale, previa verifica della permanenza di condizioni di pivotalità. Per quanto riguarda le altre macroaree, il potere di mercato dell'ex monopolista dovrebbe invece essere stato ridotto con la stipula di contratti di lungo periodo con l'Acquirente unico, la società pubblica che acquista l'energia per i clienti che non possono scegliere il fornitore (clienti vincolati). Questi contratti dovrebbero ridurre i margini di discrezionalità di Enel nel decidere le quantità da produrre e, di conseguenza, la possibilità di trarre vantaggio dal controllo degli impianti marginali. Occorrerà valutare se i provvedimenti saranno sufficienti a determinare un contenimento dei prezzi, che si mantengono in Italia su livelli sensibilmente superiori alla media europea.

Nel settore del gas i prezzi, in precedenza non discosti dai valori medi dell'Unione europea, nell'ultimo biennio hanno seguito solo parzialmente il rialzo dei prezzi della materia prima e si collocano oggi su livelli inferiori. Il processo di liberalizzazione è in ritardo in gran parte dei paesi europei, ostacolato dal controllo esercitato dalle imprese dominanti nell'approvvigionamento del gas, importato da un ristretto numero di paesi con contratti di lungo periodo non contendibili. In Italia, secondo l'Autorità per l'energia elettrica e il gas, ENI mantiene una posizione dominante in tutte le attività della filiera. Dato il controllo esercitato sulle importazioni e sulle infrastrutture, non sembrano emergere spazi per il dispiegamento di un effettivo gioco concorrenziale. Nel medio termine potrebbe svolgere un ruolo positivo per l'accesso di nuovi concorrenti l'apertura di impianti di rigassificazione, che consentirebbero di importare gas per nave senza dover sottostare ai vincoli imposti dall'uso dei gasdotti controllati da ENI. L'Autorità di settore reputa scarsamente fondati i rischi di un eccesso di offerta.

La legge finanziaria per il 2007 ha prorogato i termini entro cui ENI dovrà scendere al disotto del 20 per cento del capitale di Snam, la società del gruppo che gestisce la rete nazionale. Dal 31 dicembre del 2008 il termine è stato rinviato ai 24 mesi successivi all'entrata in vigore del decreto che dovrà stabilire i criteri di privatizzazione della rete.

Per il prossimo luglio le direttive comunitarie prevedono la piena apertura dei mercati finali, che assicurerà a tutte le imprese e alle famiglie la libertà di scegliere il fornitore di energia e gas. Per il gas questa possibilità è già operativa dal 2003, ma l'Autorità di settore aveva previsto un prezzo amministrato per i clienti più deboli. Con l'avvio della piena liberalizzazione, la direttiva comunitaria 26 giugno 2003, n. 54, impone limiti stringenti alla possibilità di regolazione dei prezzi, da definire con apposita legge di recepimento. Come indicato dall'Autorità di settore nella segnalazione al Parlamento e al Governo del 15 maggio 2007, n. 19, con il perdurare di assetti non concorrenziali dei mercati e in mancanza della legge che dovrebbe definire i nuovi strumenti di tutela dei consumatori, la liberalizzazione delle vendite finali potrebbe tradursi in un innalzamento dei prezzi. Il disegno di legge n. 691 del 2006, che prevede una delega al Governo per il recepimento della direttiva, non ha ancora completato il suo iter.

Alcune misure previste da questo disegno di legge per la promozione dell'efficienza energetica sono state invece introdotte nella legge finanziaria per il 2007. Queste norme sono rese necessarie dalla elevata e crescente dipendenza da fonti importate e dagli impegni di contenimento delle emissioni di gas serra assunti con la UE, fino a oggi disattesi (l'indice per le emissioni è salito da 106 nel 2000 a 112 nel 2005, a fronte di un obiettivo di 93,5 da raggiungere entro il 2010). L'Unione europea ha inoltre innalzato ulteriormente gli obiettivi di riduzione delle emissioni al fine di contenere il riscaldamento atmosferico, delineando misure che impegneranno tutti i paesi.

Nel 2006 il fabbisogno energetico lordo del Paese, discostandosi dalla tendenza degli ultimi anni, si è ridotto dell'1,1 per cento, principalmente per effetto delle temperature particolarmente miti. L'intensità energetica, data dal rapporto tra domanda complessiva di energia misurata in TEP (tonnellate equivalenti di petrolio) e PIL in termini reali, è scesa da 160,4 a 155,7. Anche nel 2006, in seguito alla riduzione della produzione nazionale (-2,6 per cento) ha continuato a crescere la dipendenza dalle fonti importate, salita all'87,1 per cento dall'85,8 del 2005.

Telecomunicazioni. – Nelle telecomunicazioni l'apertura al mercato, anche per le importanti innovazioni tecnologiche che hanno investito il settore, è a uno stadio più avanzato (cfr. il capitolo della sezione B: *L'offerta interna* nella Relazione sull'anno 2005). L'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni rileva tuttavia, nel rapporto allegato alla delibera del 2 maggio 2007, n. 208, come Telecom Italia, operatore dominante, mantenga il controllo in regime di monopolio della rete, infrastruttura essenziale e non replicabile secondo criteri di economicità, dando vita a numerosi casi di contenzioso con i concorrenti. In seguito all'integrazione dei poteri conferiti all'Autorità di settore dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, essa è pertanto intenzionata a concludere entro l'anno le procedure per la separazione funzionale o societaria da Telecom Italia della rete, anche se l'estensione dell'infrastruttura oggetto del provvedimento è ancora da definire. In particolare deve essere stabilito se la separazione riguarderà la sola rete tradizionale o anche le infrastrutture di nuova generazione.

Servizi pubblici locali. – Come la maggior parte degli altri paesi industriali, l'Italia ha incluso nei processi di liberalizzazione i principali comparti dei servizi pubblici locali (SPL). Dalla metà degli anni novanta, nuovi principi normativi hanno mirato a separare la gestione dalla programmazione e dal controllo sul servizio. L'immissione di elementi concorrenziali nella gestione del servizio e il rafforzamento del ruolo di programmazione e controllo degli enti locali avrebbero dovuto favorire il superamento della dimensione comunale della gestione e l'acquisizione di una logica industriale, anche nel caso di aziende di proprietà pubblica. Al fine di contenere i disavanzi e di rendere espliciti e moderare i costi dei servizi era inoltre prevista la progressiva copertura di questi ultimi con incrementi tariffari, che i guadagni attesi di efficienza avrebbero dovuto comunque limitare. Sulla base dei primi risultati di una apposita rilevazione della Banca d'Italia, l'effettivo grado di attuazione di questi orientamenti appare parziale e notevolmente differenziato sul territorio, risentendo delle incertezze del quadro normativo di riferimento e del diffuso ricorso a regimi provvisori. Il processo di costituzione degli Ambiti territoriali ottimali (ATO) e delle relative Autorità d'ambito, che avrebbero dovuto gestire l'affidamento dei servizi a un livello sovracomunale, non si è dimostrato agevole. Inoltre, ove costituiti, questi nuovi organi hanno teso a tramutarsi in un ulteriore soggetto di rappresentanza politica e, per le competenze tecniche, spesso si avvalgono dei gestori di cui dovrebbero essere controparte. Il disegno di legge delega relativo all'insieme dei SPL presentato dal Governo all'avvio della nuova legislatura è ancora in discussione in Parlamento.

Nel settore del trasporto pubblico urbano, dai primi risultati dell'indagine condotta presso i comuni capoluogo di provincia emerge come le innovazioni introdotte dal decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 422 (cosiddetto decreto Burlando) e successive integrazioni, non abbiano fin qui prodotto i risultati attesi. Solo meno della metà dei comuni, in gran parte del Centro Nord, ha fatto ricorso a gare per l'aggiudicazione del servizio. Prevalgono i casi di affidamento diretto e *in-house* e, anche nei casi in cui sia stata utilizzata una procedura di gara, l'aggiudicatario del servizio

è risultato solitamente il gestore precedente; il numero dei partecipanti è stato quasi sempre molto basso (in quasi il 70 per cento dei casi meno di tre, nel 40 per cento un solo partecipante), con una scarsa partecipazione di concorrenti esteri; i ribassi rispetto alla base d'asta sono stati generalmente di entità irrilevante (meno dell'1 per cento nel 65 per cento delle gare). I risparmi sono stati spesso perseguiti differenziando le condizioni contrattuali dei nuovi assunti e attraverso l'outsourcing, senza mutare l'organizzazione complessiva. Più in generale, le modalità dell'intervento dello Stato centrale nel fornire parte delle risorse necessarie ai rinnovi dei contratti di lavoro e agli investimenti riducono l'incentivo per gli enti locali ad impegnarsi nel contenimento dei costi.

Anche nel settore della raccolta e smaltimento dei rifiuti il processo di modernizzazione avviato dal cosiddetto decreto Ronchi (decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22) è ancora lontano dal suo completamento. Gli affidamenti del servizio solo in pochi casi avvengono a livello di ATO e, soprattutto nel Mezzogiorno, sono diffuse gestioni commissariali dell'organizzazione regionale del servizio. Sebbene tra gli obiettivi della nuova legislazione vi fosse un contenimento della produzione, tra il 2000 e il 2006 i rifiuti per abitante sono aumentati a tassi superiori a quelli della crescita del PIL e a quelli della media dei paesi europei (6 per cento tra il 2000 e il 2005, contro l'1 per cento nella media dei paesi della UE-15). Anche gli obiettivi di sviluppo della raccolta differenziata (35 per cento entro il 2003, innalzato dalla legge finanziaria per il 2007 al 45 per cento entro il 2008 e al 65 per cento entro il 2012), sono stati conseguiti pienamente solo nelle regioni del Nord; sono stati ampiamente disattesi nel Mezzogiorno ove la corrispondente quota non raggiungeva il 10 per cento nel 2005 (38 per cento nel Nord). In quest'area la scarsa diffusione della raccolta differenziata si associa a una limitata dotazione di infrastrutture di smaltimento alternative alle discariche, in alcuni casi ormai drammaticamente insufficienti a fronteggiare i bisogni locali.

L'applicazione della tariffa in sostituzione della tassa sui rifiuti, che avrebbe dovuto far emergere i costi del servizio e determinarne la piena copertura con le entrate, è ancora limitata a meno di un quarto della popolazione nazionale (solo il 7 per cento nel Mezzogiorno). Per quanto riguarda i costi, le fonti statistiche non danno indicazioni univoche.

I dati dei Conti pubblici territoriali relativi al settore pubblico allargato, elaborati dal Ministero dello Sviluppo economico, indicano un incremento del 20 per cento in termini reali tra il 1998 il 2005. Esso sarebbe più contenuto (14 per cento circa) in base ai dati tratti dai bilanci comunali e da quelli di fonte APAT, e interamente da ricondurre all'aumento delle quantità prodotte, cresciute in egual misura. La copertura delle spese con entrate da tasse e tariffe sembra in aumento. Le differenze tra regioni in termini di costi per tonnellata misurati dai bilanci comunali sono elevate e non sembrano essere spiegate da differenze nelle caratteristiche osservabili delle regioni (struttura del territorio, incidenza della raccolta differenziata, struttura demografica, incidenza delle gestioni dirette).

Anche per i servizi idrici, a tredici anni dalla cosiddetta legge Galli (legge 5 gennaio 1994, n. 36), gli indirizzi di legge appaiono in parte disattesi. L'affidamento del servizio a livello di Ambito territoriale ottimale (ATO) è avvenuto solo in 59 dei 91 ATO costituiti, che servono circa i due terzi della popolazione. Anche nel caso di affidamento integrato del servizio, all'interno di un singolo Ambito permane una pluralità di operatori (per un totale di 108 in 59 ATO). Prevalgono gli affidamenti *in-house* e quelli al precedente gestore, stabiliti sulla base della clausola di salvaguardia prevista dalla legge. Negli ATO in cui il servizio non è stato affidato operano ancora circa 600 gestori.

Sul piano della qualità della gestione, emergono dubbi sulla correttezza dei piani d'ambito nel commisurare le tariffe ai costi e al finanziamento dei progetti di investimenti stabiliti al momento dell'affidamento del servizio. In molti casi, infatti, allo scopo di contenere le tariffe e dovendo coprire interamente i costi, sarebbero state sovrastimate le previsioni di consumo, in modo da accrescere quelle sui ricavi.

Sulla base dei dati raccolti presso 76 gestori permangono evidenti differenze territoriali nell'efficienza e nella qualità del servizio. La differenza tra acqua immessa negli acquedotti e quantità fatturata, che approssima la dispersione idrica, è circa un quarto del totale dell'acqua erogata nel Nord Ovest, circa un terzo nel Nord Est e al Centro e circa il cinquanta per cento nel Mezzogiorno. In quest'area nel 2005, in base ai dati dell'Istat, la quota di famiglie che lamentava interruzioni del servizio era pari al 23,8 per cento, contro il 9 per cento di quelle del Centro Nord (il differenziale si è lievemente ridotto rispetto al 2000, quando le interruzioni erano indicate dal 28,3 e 8,3 per cento delle famiglie, rispettivamente).

Le privatizzazioni

Nel corso del 2006 il Ministero dell'Economia e delle finanze non ha condotto operazioni di cessione del capitale delle società direttamente detenute (tav. 9.2). È stata avviata la procedura per la cessione del pacchetto di controllo di Alitalia, che dovrebbe concludersi con la vendita dell'intera quota posseduta.

Tavola 9.2

Partecipazioni del Ministero dell'Economia e delle finanze al 31 dicembre 2006		
SOCIETÀ	Settore di appartenenza	Quota % residua del Ministero dell'Economia e delle finanze
Alitalia spa	Trasporti aerei	49,9
ANAS spa	Attività di supporto e ausiliarie dei trasporti	100,0
Arcus spa	Attività ricreative, culturali e sportive	100,0
Cassa depositi e prestiti spa	Intermediazione monetaria e finanziaria	70,0
Cinecittà Holding spa	Altre attività professionali e imprenditoriali	100,0
CONI servizi spa	Attività ricreative, culturali e sportive	100,0
Consap spa	Assicurazioni e fondi pensione	100,0
Consip spa	Informatica e attività connesse	100,0
ENAV spa	Attività di supporto e ausiliarie dei trasporti	100,0
Enel spa	Energia	21,1
ENI spa	Energia	20,3
EUR spa	Attività immobiliari	90,0
Ferrovie dello Stato spa	Trasporti terrestri	100,0
Finmeccanica spa	Difesa e aerospazio	33,8
Fintecna spa	Altre attività professionali e imprenditoriali	100,0
GSE spa	Energia	100,0
Istituto poligrafico e zecca dello Stato spa	Stampa e editoria	100,0
Italia lavoro spa	Altre attività professionali e imprenditoriali	100,0
Poste Italiane spa	Servizi postali	65,0
RAI Radiotelevisione italiana spa	Televisivo multimediale	99,6
SACE spa	Assicurazioni e fondi pensione	100,0
SEAT spa	Stampa e editoria	0,1
Sicot srl	Altre attività professionali e imprenditoriali	100,0
Società per lo sviluppo del mercato dei fondi pensioni spa	Altre attività professionali e imprenditoriali	61,8
Sogesid spa	Raccolta, depurazione e distribuzione d'acqua	100,0
Sogin spa	Energia	100,0
Sviluppo Italia spa	Intermediazione monetaria e finanziaria	100,0
Telecom Italia media spa	Televisivo multimediale	0,1

Fonti: Ministero dell'Economia e delle finanze e Cerved.

Sono state effettuate alcune alienazioni di immobili e cespiti da parte del gruppo Fintecna (ex gruppo IRI), controllato dal Ministero dell'Economia e delle finanze. Il volume complessivo delle cessioni realizzate da Fintecna spa dal 1° gennaio al 31 dicembre del 2006 risulta di 416,5 milioni, ripartiti tra i flussi dovuti direttamente a Fintecna spa, pari a 296,5 milioni e le operazioni realizzate dalle holding settoriali (cosiddette privatizzazioni di secondo livello) per 120 milioni. Queste sono da ricondurre essenzialmente al processo di ridimensionamento del perimetro societario del gruppo, dovuto alla progressiva focalizzazione sul core business da parte delle aziende partecipate.

Le operazioni di cessione realizzate nel periodo considerato portano il complesso delle dimissioni concluse dal gruppo IRI-Fintecna a partire dal luglio del 1992 a complessivi 57.431,7 milioni; tale importo include anche l'effetto finanziario, pari a 12.835,5 milioni, connesso al trasferimento alle controparti acquirenti di debiti finanziari netti delle aziende cedute.

Il funzionamento della giustizia civile

Nel corso del 2006 importanti interventi hanno interessato la giustizia civile. È entrata in vigore la cosiddetta mini riforma del Codice di procedura civile (legge 14 maggio 2005, n. 80) che, con l'obiettivo di ridurre i tempi dei procedimenti, ha previsto, tra l'altro, misure di semplificazione del processo ordinario di cognizione. Con il decreto legislativo 2 febbraio 2006, n. 40, si è intervenuti sul giudizio in Corte di Cassazione. Numerosi decreti legislativi hanno dato parziale attuazione alla legge 25 luglio 2005, n. 150, di riforma dell'ordinamento giudiziario; si attende l'emanazione della relativa disciplina secondaria. Le innovazioni da ultimo introdotte si inseriscono nel più ampio processo di riforma volto a migliorare l'efficienza della giustizia civile in corso dai primi anni novanta. In questo periodo le regole di rito sono state più volte modificate: l'iter processuale è stato snellito e concentrato in poche udienze; sono stati introdotti riti speciali; a eccezione del nuovo rito societario, sono stati ampliati i poteri del giudice nel governo del processo.

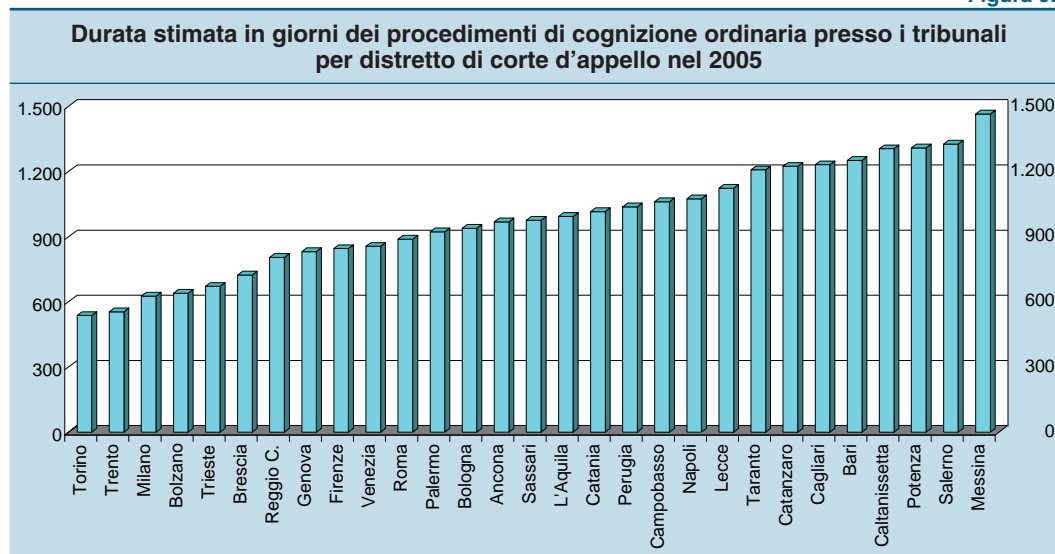
Attraverso una revisione della geografia giudiziaria è stata aumentata la dimensione media degli uffici con l'obiettivo di favorire una maggiore flessibilità e specializzazione delle risorse addette. Il numero dei giudici è stato incrementato: in modo diretto, attraverso il potenziamento della magistratura onoraria; in modo indiretto, con l'istituzione del giudice unico di tribunale, organo tendenzialmente monocratico.

Le informazioni statistiche disponibili non consentono valutazioni puntuali degli effetti ottenuti (in particolare non si dispone di informazioni relative alla effettiva durata dei procedimenti civili), ma nel complesso continuano a fornire un quadro negativo del funzionamento della giustizia civile. I tempi stimati per la definizione dei procedimenti rimangono lunghi. Emergono indicazioni di una non elevata qualità delle sentenze.

Nel 2005 il tempo medio stimato sulla base dei dati del Ministero della Giustizia per la conclusione di un procedimento di cognizione ordinaria di primo grado in Tribunale è pari a 918 giorni. Ulteriori 1.185 giorni sono necessari in media per la conclusione del relativo giudizio di appello. L'analisi della durata sulla base dei dati statistici disponibili presenta notevoli difficoltà, soprattutto per quanto riguarda i confronti temporali. La misura della durata effettiva è disponibile solo fino al 2001 per le cause di cognizione ordinaria. In sostituzione di tale misura l'Istat impiega un indicatore che, sotto alcune condizioni, approssima il periodo di tempo in cui una causa permane nel sistema. La formula utilizzata, quando il flusso delle cause avviate supera quello delle cause concluse, tende tuttavia a sottostimare la durata dei processi, con indicazioni fuorvianti qualora si impieghi l'indicatore per valutare l'evoluzione nel tempo. Ad esempio, la riduzione della durata che si registra dal 2000 è attribuibile prevalentemente a questa distorsione della misura.

La valutazione della qualità delle sentenze risulta complessa, data la difficoltà di elaborare indicatori oggettivi. Sotto alcune condizioni, il tasso di impugnazione delle sentenze e il tasso di accoglimento delle impugnazioni possono fornire indicazioni in proposito. Le evidenze disponibili per l'Italia indicano valori elevati di entrambi gli indicatori. Nel 2005 poco meno del 24 per cento delle sentenze di primo grado emesse dal Tribunale è stato oggetto di appello; dei giudizi di appello conclusi con una sentenza di merito, nel 2001 (ultimo dato disponibile) quasi la metà ha riformato la sentenza di primo grado. Sotto il profilo sia della celerità sia della qualità delle decisioni emergono significative differenze a livello territoriale. Nel 2005, il tempo stimato di definizione di un procedimento di cognizione ordinaria in primo grado varia da un minimo di 537 giorni nei tribunali del distretto di Torino a un massimo di 1.465 giorni nel distretto di Messina (fig. 9.5); i relativi tassi di appello variano da un minimo del 16,8 per cento nel distretto di Sassari a un massimo del 28,5 per cento nel distretto di Messina.

Figura 9.5



Fonte: elaborazioni su dati del Ministero della Giustizia.

Pur con i limiti connessi alla non perfetta confrontabilità dei sistemi, le carenze della giustizia civile italiana appaiono rilevanti nel confronto internazionale e non sembrano spiegabili con l'ammontare delle risorse impiegate, superiori alla media dei principali paesi europei. La litigiosità risulta comunque elevata nel confronto internazionale.

Secondo uno studio condotto dalla Commissione europea per l'efficienza della giustizia del Consiglio d'Europa, nel 2004 la durata dei procedimenti civili in Italia era superiore a quella degli altri paesi europei per i quali è possibile il confronto. Il tempo necessario per concludere una causa di licenziamento in primo grado in Italia era di 696 giorni, più del doppio che in Francia, quasi nove volte il tempo necessario in Spagna. I tassi di appello nel 2004 erano in Italia inferiori solo a quelli della Germania, della Finlandia e dell'Austria. Per quanto concerne le risorse impiegate, il medesimo studio indica che l'Italia è tra i paesi con il più elevato livello di spesa pubblica per abitante nel settore della giustizia. Il numero dei magistrati in rapporto alla popolazione in Italia (pari a 10,4 per 100 mila abitanti) è di poco inferiore al valore medio dei principali paesi della UE (pari a 11,5 per 100 mila abitanti) e simile a quello di Francia e Spagna.

Il confronto internazionale e quello interno al Paese suggeriscono l'esistenza di un problema di produttività degli uffici giudiziari. La comparazione dei sistemi giudiziari e l'analisi economica indicano che l'organizzazione degli uffici giudiziari e il sistema di incentivi dei giudici incidono in misura rilevante sui risultati. La scarsa diffusione delle tecnologie informatiche, il carente coordinamento tra personale amministrativo e giu-

dicante, l'assenza di professionalità intermedie che assistano il giudice nella definizione dei provvedimenti incidono negativamente sull'efficienza dei tribunali. Cruciale appare una revisione delle modalità di avanzamento dei magistrati che valorizzi, nel rispetto dell'autonomia e dell'indipendenza garantite dalla Costituzione, il merito di ciascuno.

Con riferimento all'utilizzo delle tecnologie informatiche, la realizzazione del progetto di Processo civile telematico (PCT) potrebbe utilmente contribuire a migliorare il funzionamento del sistema giudiziario. Con il PCT la documentazione e le comunicazioni relative a ciascun procedimento sarebbero prodotte, conservate e scambiate in formato elettronico. Ne potrebbero conseguire rilevanti benefici sull'efficienza degli uffici giudiziari sia direttamente, attraverso la riduzione dei costi e dei tempi di gestione della documentazione, sia indirettamente in quanto l'informatizzazione dei procedimenti renderebbe maggiormente trasparente l'operato dei singoli uffici con effetti di disciplina sul comportamento dei soggetti coinvolti. Dal dicembre del 2006 il PCT è applicato in via sperimentale, con piena efficacia legale, presso il Tribunale di Milano con riferimento ai decreti ingiuntivi.

Le politiche economiche regionali

Secondo stime della Svimez, nel 2006 il PIL delle regioni del Centro Nord, stazionario nel corso dell'anno precedente, è cresciuto del 2 per cento; la crescita del prodotto nel Mezzogiorno, lievemente negativa nel 2005, ha raggiunto l'1,5 per cento. La differenza è spiegata dal minor aumento dei consumi totali nelle regioni meridionali (0,6 contro 1,4 per cento), dovuto alla più debole dinamica della spesa delle famiglie e alla variazione negativa di quella delle amministrazioni pubbliche. La crescita degli investimenti fissi lordi nel Mezzogiorno, in calo nel 2005, è invece risultata lievemente superiore a quella del Centro Nord (rispettivamente 2,5 e 2,2 per cento).

Anche nel 2006 le esportazioni di beni sono aumentate in valore in tutte le ripartizioni rispetto all'anno precedente (tav. 9.3). La crescita è stata particolarmente accentuata nelle regioni del Centro e nel Nord Est, più contenuta nel Mezzogiorno.

Tavola 9.3

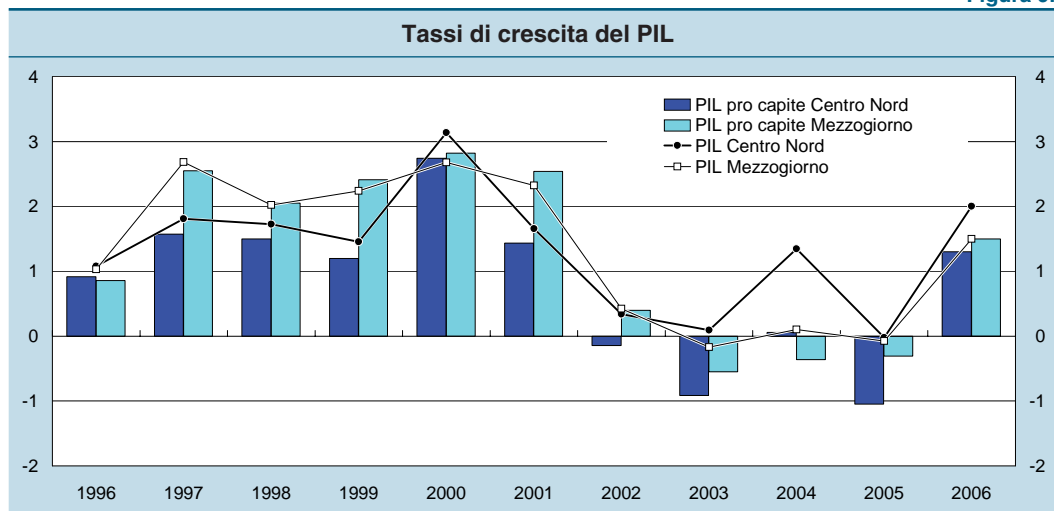
Esportazioni per ripartizione geografica a valori correnti					
AREE GEOGRAFICHE	Quote percentuali 2006 (1)	Variazioni percentuali sull'anno precedente			
		2003	2004	2005	2006
Nord Ovest	40,5	0,6	4,0	6,6	8,5
Nord Est	31,1	-2,6	7,8	3,7	9,6
Centro	15,7	-4,7	5,0	1,5	13,4
Mezzogiorno	11,0	-2,6	7,8	11,6	6,8
Italia	100,0	-1,6	7,5	5,5	9,0

Fonte: Istat, *Le esportazioni delle regioni italiane*.
 (1) Il totale Italia include la quota delle esportazioni (1,7 per cento) non attribuibile geograficamente.

Nel Nord Est, area che pesa quasi un terzo del totale, le esportazioni sono state sostenute dalle vendite del settore metalmeccanico del Veneto e dell'Emilia Romagna. La crescita al Centro è stata favorita dalla sostenuta dinamica delle vendite di mezzi di trasporto e macchine della Toscana e di prodotti chimici e fibre artificiali provenienti dalle Marche. Nelle regioni meridionali hanno pesato il rallentamento delle vendite di mobili e prodotti in legno della Puglia e la scarsa dinamica di quelle di combustibili raffinati in Sicilia. La crescita aggregata è stata favorita invece dal buon andamento delle vendite di autoveicoli prodotti in Basilicata e in Campania.

Tra il 1996 e il 2006 la crescita media del PIL in termini reali del Mezzogiorno è risultata allineata a quella del Centro Nord (fig. 9.6). Il modesto differenziale favorevole alle regioni meridionali nella variazione del prodotto per abitante (quasi 0,5 punti percentuali annui) risente dell'incremento della popolazione nelle aree centro-settentrionali, dovuto ai flussi migratori in ingresso provenienti sia dalle regioni meridionali sia dall'estero. Il differenziale nel livello di prodotto per abitante rimane molto elevato: in rapporto alla media del Centro Nord, nel 2006 il prodotto pro capite del Mezzogiorno era pari al 58 per cento, una differenza spiegata per due terzi dai differenziali di occupazione e per un terzo da quelli di produttività.

Figura 9.6



Fonti: Istat, *Conti economici territoriali*, per gli anni dal 1996 al 2005; stime Svimez per il 2006.

I recenti miglioramenti nella crescita dell'occupazione hanno interessato prevalentemente le regioni centro-settentrionali. Tra il 1996 e il 2006 il tasso medio annuo di crescita dell'occupazione nel Mezzogiorno è stato dello 0,8 per cento, meno della metà di quello delle regioni centrali e due terzi circa di quello delle aree settentrionali. Nel 2006 il tasso di occupazione nel Mezzogiorno era pari al 46,6 per cento (contro il 62 per cento al Centro e il 66,2 nel Nord); quello femminile era pari al 31,1 per cento (contro il 51,3 al Centro e il 56,4 al Nord). Le differenze nella produttività del lavoro sono pronunciate. In base alla Contabilità regionale, nel 2005 per l'industria in senso stretto la produttività del Mezzogiorno era pari all'81 per cento di quella del Centro Nord (80 per cento nei servizi privati non finanziari). Negli ultimi anni il divario si è accentuato: nel 2000 i due rapporti erano pari all'84 per cento.

La politica regionale in Italia è alimentata da due fonti di finanziamento, i Fondi strutturali europei aumentati del necessario cofinanziamento nazionale e il Fondo per le aree sottoutilizzate (FAS), che si aggiungono alle fonti ordinarie. Secondo il *Rapporto annuale 2006* del Dipartimento per le politiche di sviluppo e di coesione (DPS) del Ministero dello Sviluppo economico, la spesa in conto capitale a valere sui due fondi ha superato nel 2006 i 14 miliardi, pari al 24 per cento del totale, con una forte crescita rispetto all'anno precedente (12,5 miliardi) spiegata dall'aumento delle erogazioni a favore del Mezzogiorno, salite da 9,6 a 11,5 miliardi.

La spesa per la politica regionale si divide prevalentemente tra investimenti infrastrutturali e trasferimenti a imprese o a persone. Nonostante il processo di riequilibrio delle erogazioni a favore dei primi avviato alla fine degli anni novanta, i trasferimenti di capitale rappresentano ancora quasi il 45 per cento della spesa in conto capitale della pubblica Amministrazione nel Mezzogiorno, dal 53 per cento nel 1999.

Le riforme dei principali strumenti di incentivazione dell'investimento (il credito d'imposta per gli investimenti e la legge 19 dicembre 1992, n. 488), avviate nel 2003 al fine di ridurre l'impatto delle agevolazioni sul bilancio dello Stato, hanno portato ad un progressivo calo delle risorse erogate e al mutamento nella tipologia delle imprese beneficiarie.

La riforma del credito d'imposta per gli investimenti promossa dalla legge 27 dicembre 2002, n. 289 (legge finanziaria per il 2003), ha disposto l'obbligo di prenotazione del credito, prima automatico, da parte del beneficiario che deve indicare un piano di realizzazione triennale degli investimenti soggetto a verifica da parte dell'Agenzia delle entrate. La nuova normativa riguardante le agevolazioni previste dalla legge n. 488 del 1992 condiziona l'accesso al finanziamento agevolato alla concorrenza di un finanziamento ordinario da parte di un istituto bancario di pari entità e comunque non inferiore al 15 per cento dell'investimento totale. Prevede inoltre un limite minimo dell'investimento di un milione di euro.

Nel settembre del 2006 si è chiuso il 31° bando della legge 488 del 1992. Secondo le prime analisi del Ministero dello Sviluppo economico, i nuovi meccanismi di selezione hanno indotto una riduzione delle domande, un aumento della partecipazione delle grandi e medie imprese rispetto alle piccole e una forte contrazione del contributo medio per unità d'investimento agevolato. Le risorse utilizzate per il credito d'imposta per gli investimenti, pari a oltre 5 miliardi dalla sua istituzione nel 2002, sono scese nel 2006 da 1.003 a 850 milioni. Le compensazioni per il credito di imposta per l'occupazione (cosiddetto bonus occupazione) sono ai livelli dell'anno precedente (260 milioni contro 261) e si mantengono al 60 per cento delle risorse prenotate.

Alla fine del 2006, a dieci anni dalla loro istituzione, tutti i 220 patti territoriali siglati sull'intero territorio nazionale risultavano attivi. Le risorse complessivamente erogate ammontavano a 2.806 milioni, corrispondenti a poco più del 50 per cento di quelle assegnate allo strumento. Lo scorso anno si è manifestato un notevole calo della spesa (da 414 a 253 milioni) e delle erogazioni per contratti di programma (da 83 a 39 milioni).

Secondo una nota della segreteria del CIPE, ai 112 contratti di programma approvati tra il 1996 e il 2006 sono stati erogati 1.512 milioni, per un rapporto tra contributi e occupazione pari a 145 mila euro. Solo sette sono stati dichiarati conclusi. Il documento ha riscontrato variazioni in itinere delle previsioni di occupazione e investimento nel 40 per cento dei casi, e un rapporto medio tra ammontare erogato e concesso di poco più del 30 per cento.

L'ammontare delle risorse previste dal Quadro comunitario di sostegno 2000-06 per le spese connesse ai programmi dei fondi strutturali è, al netto dei contributi privati, di poco superiore ai 64 miliardi, oltre 45 dei quali destinati alle regioni dell'Obiettivo 1. Le risorse devono essere impiegate entro la fine del 2008, pena il disimpegno automatico. Secondo i dati del Ministero dello Sviluppo economico, al 31 dicembre del 2006 erano stati effettuati pagamenti per poco meno di 41 miliardi, pari al 66 per cento del totale previsto. La spesa per interventi nelle aree Obiettivo 1 era inferiore a 30 miliardi (il 63 per cento del totale disponibile), con percentuali di realizzazione poco superiori al 50 per cento in Sicilia, Campania e Puglia, le tre principali regioni meridionali.

Nel dicembre del 2006 con l'approvazione da parte del CIPE del Quadro strategico nazionale 2007-2013 è stato definito il nuovo ciclo di programmazione della politica di sviluppo regionale. Esso prevede interventi per quasi 123 miliardi, oltre 100

dei quali destinati alle regioni del Mezzogiorno. All'ammontare totale, in linea con quello del ciclo precedente (124,5 miliardi), contribuiscono 28,8 miliardi di risorse comunitarie, cofinanziate per un importo equivalente (29,5) con risorse nazionali, e 64,4 miliardi di risorse assegnate al FAS.

Nella suddivisione delle risorse è stata prevista una riduzione di oltre un terzo del contributo agli strumenti di incentivazione, a favore delle determinanti della crescita di lungo periodo, dell'ambiente e della sicurezza. Le risorse a sostegno della formazione e del capitale umano aumenterebbero dal 4,8 al 9 per cento, quelle per la ricerca e l'innovazione dal 9 al 14 per cento, quelle per l'uso sostenibile delle risorse ambientali (ad es. lo sviluppo delle fonti rinnovabili di energia e la captazione e la distribuzione delle risorse idriche) dal 10 al 16 per cento.

La legge finanziaria per il 2007 ha introdotto ulteriori misure di sostegno alla politica regionale, finanziate con risorse ordinarie.

Tra queste la cosiddetta riduzione ulteriore del cuneo fiscale che consente alle imprese del Mezzogiorno di raddoppiare a 10.000 euro annui la deduzione sulla base imponibile dell'IRAP per ogni neo assunto a tempo indeterminato; lo stanziamento di 1,3 miliardi per credito d'imposta agli investimenti (cosiddetto Visco Sud), ricondotto al ruolo di incentivo automatico ma limitato nell'utilizzo a investimenti in macchinari, software e brevetti effettuati da imprese del Mezzogiorno; la riconversione delle risorse destinate al ponte sullo Stretto di Messina (1,4 miliardi) per la realizzazione di opere infrastrutturali e di tutela ambientale in Sicilia e in Calabria.