

10. LA STRUTTURA PRODUTTIVA E LE POLITICHE STRUTTURALI

Nel biennio 2006-07 il prodotto interno lordo italiano è cresciuto in media dell'1,6 per cento, un tasso doppio di quello registrato nel quinquennio precedente. La produttività del lavoro, che era addirittura diminuita nella prima parte del decennio, si è confermata sul sentiero di lenta risalita intrapreso nel 2004. Le esportazioni di beni sono aumentate significativamente (cfr. il capitolo 8: *La domanda, l'offerta e i prezzi*).

I dati sulla demografia di impresa e il leggero aumento della dimensione aziendale media suggeriscono che è in atto una ristrutturazione di parti del sistema produttivo italiano, caratterizzata da una marcata eterogeneità di performance tra imprese all'interno dei singoli settori. Quelle che più hanno accresciuto il valore aggiunto e la produttività si distinguono per la capacità di realizzare significative innovazioni nelle strategie aziendali, con impiego di forza lavoro più qualificata, rinnovo della gamma dei prodotti, investimenti sul marchio e internazionalizzazione della produzione e della rete di fornitori.

Problemi statistici potrebbero alterare la percezione del quadro economico effettivo. La recente revisione degli indici di commercio estero si è riflessa in una significativa revisione al rialzo del tasso di crescita medio annuo della produttività nel decennio 1996-2005; potrebbe tuttavia permanere una sottostima della performance internazionale dei nostri prodotti, soprattutto nell'ultimo biennio (cfr. il riquadro: *La recente revisione statistica dei valori medi unitari e delle quantità delle esportazioni e importazioni italiane*, in *Bollettino economico*, n.52, 2008). Secondo alcune fonti statistiche la redditività delle imprese appare più elevata che nei dati di contabilità nazionale: un'eventuale revisione potrebbe indurre a modificare al rialzo la dinamica del valore aggiunto e della produttività.

Alcune azioni di politica economica volte a facilitare la riorganizzazione del sistema produttivo hanno posto maggiore enfasi sull'obiettivo di ridurre i costi di produzione e incentivare l'innovazione. Il quadro normativo per l'attività d'impresa è migliorato con riferimento alla disciplina del fallimento e del diritto societario. Anche se non si segnalano ancora grandi cambiamenti negli assetti proprietari e di controllo delle imprese italiane, le innovazioni legislative cominciano a manifestare i primi effetti, come una evoluzione verso strutture meno accentrate e più aperte ad azionisti stranieri.

L'efficienza dei servizi non esposti alla concorrenza internazionale e delle amministrazioni pubbliche presenta ancora aspetti problematici. In alcuni settori di pubblica utilità gli ex monopolisti continuano a beneficiare di un elevato potere di mercato. Nei servizi locali, l'efficacia dei processi di liberalizzazione avviati negli anni novanta è stata scarsa: la frammentazione resta elevata; limitati sono stati i miglioramenti nella qualità del servizio; non è stata realizzata una significativa separazione tra regolatore e gestore.

Permane elevata la produzione normativa, con mutamenti frequenti e disorganici delle regole, scarsa uniformità di interpretazione della legge. Il sistema della giustizia civile continua a mostrare rilevanti aspetti critici; i tempi eccessivamente lunghi nella definizione delle controversie finiscono con il rendere incerte e inefficaci le stesse norme. Pesano soprattutto carenze nella organizzazione delle risorse e un contenzioso significativamente superiore a quello dei principali paesi europei.

Le dinamiche settoriali

Il sistema produttivo italiano si è diffusamente indebolito nel periodo 2001-05. Nell'industria manifatturiera, che nel complesso ha registrato tassi di crescita negativi sia del valore aggiunto (-0,8 per cento in media all'anno) sia della produttività del lavoro (-0,5 per cento), l'arretramento è stato più forte nel settore dei mezzi di trasporto, che ha risentito delle difficoltà della principale impresa italiana, e in quelli tradizionali (cuoio e calzature, tessile e abbigliamento, legno; tav. 10.1).

Tavola 10.1

Valore aggiunto e produttività del lavoro per settore di attività economica (valori percentuali medi annui)									
Settori	Quota sul valore aggiunto totale nel 2007 (1)	Valore aggiunto (2)				Produttività (3)			
		1991-1995	1996-2000	2001-2005	2006-2007	1991-1995	1996-2000	2001-2005	2006-2007
INDUSTRIA	27,4	0,9	1,1	0,1	1,1	2,6	1,0	-0,5	0,0
Industria in senso stretto	21,0	1,5	1,1	-0,6	1,0	3,6	1,3	-0,2	0,0
Estrattive	0,4	1,5	1,9	-3,0	-2,3	7,7	2,9	-3,3	0,7
Attività manifatturiere	18,6	1,6	1,1	-0,8	1,1	3,7	1,3	-0,5	0,0
Alimentari	1,8	1,6	2,2	-1,1	-0,8	1,9	2,8	-0,9	-2,5
Tessile e abbigliamento	1,5	1,6	-0,5	-3,6	0,0	5,3	2,8	-1,3	2,3
Cuoio e calzature	0,5	1,8	-2,5	-3,7	-3,1	4,5	-0,6	0,5	-3,1
Legno	0,4	0,9	2,8	-2,4	-4,0	2,6	3,8	-0,4	-2,9
Carta, stampa ed editoria	1,0	1,5	1,0	-0,9	-1,5	3,2	1,3	-0,5	-1,2
Petrolifere	0,5	9,7	-9,7	-8,8	2,5	12,1	-10,7	-7,9	3,3
Chimica	1,3	1,0	1,7	-0,6	0,6	5,0	1,9	-0,1	0,5
Gomma e plastica	0,8	3,3	2,7	-0,6	1,9	2,8	0,0	1,1	2,2
Trasformazione di minerali	1,1	-0,7	1,5	0,6	0,5	3,4	1,8	0,4	-0,1
Metallurgia	3,4	3,6	1,6	1,2	2,2	5,3	0,2	0,1	-1,6
Meccanica	2,7	1,9	2,2	0,7	4,3	2,7	0,4	-0,7	2,7
Elettromeccanica	1,9	1,4	1,9	0,1	1,2	3,4	1,5	-0,5	-1,7
Mezzi di trasporto	1,0	-4,0	1,2	-3,5	2,7	0,0	1,7	-1,8	-0,5
Altre industrie manifatturiere	0,9	3,1	0,5	-1,8	-0,2	2,9	1,2	-1,6	1,7
Energia, gas e acqua	2,0	0,7	0,1	2,3	0,6	2,9	2,9	4,3	2,6
Costruzioni	6,4	-1,8	1,0	2,8	1,6	-1,3	0,0	-0,5	0,0
SERVIZI	72,6	1,4	2,0	1,2	1,9	1,5	0,5	0,0	0,3
di cui:									
Commercio	11,4	1,8	0,8	-0,1	1,3	3,5	0,4	-0,5	0,4
Alberghi e ristoranti	3,9	2,1	3,8	-1,1	2,4	1,3	1,4	-3,4	1,3
Trasporti e comunicazioni	7,7	3,5	4,3	3,4	2,2	4,5	2,2	2,4	0,4
Credito e assicurazioni	5,0	1,6	3,0	1,4	6,1	1,5	3,4	1,0	3,5
Servizi a imprese e famiglie	23,2	0,9	2,5	1,7	2,0	-0,6	-3,3	-1,7	-1,5
TOTALE	100,0	1,3	1,7	0,9	1,7	1,9	0,7	-0,1	0,3

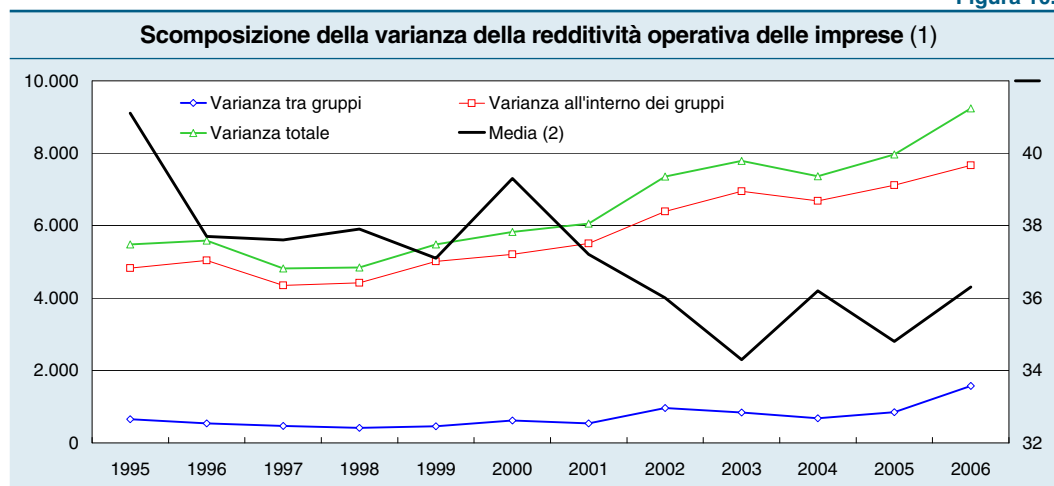
Fonte: Istat, *Conti nazionali*. Cfr. nell'Appendice la sezione: *Note metodologiche*.
(1) Al costo dei fattori; valori a prezzi correnti. – (2) Al costo dei fattori; quantità a prezzi concatenati. – (3) Valore aggiunto al costo dei fattori per unità di lavoro; quantità a prezzi concatenati.

Nel biennio 2006-07 si è registrato un miglioramento in quasi tutti i settori, con la significativa eccezione della fabbricazione di prodotti in legno, cuoio e calzature. Ritornando sui ritmi di crescita della seconda metà degli anni novanta, il valore aggiunto nel settore dei servizi si è espanso dell'1,9 per cento in media all'anno, quello nell'industria manifatturiera dell'1,1. La produttività, che ha ripreso a crescere nei servizi, è rimasta stazionaria nella manifattura. L'accelerazione del valore aggiunto è stata particolarmente netta nei settori delle macchine e degli apparecchi meccanici (4,3 per cento), dove si registra anche un netto recupero della produttività (2,7 per cento), e in quello dei mezzi di trasporto (2,7 per cento).

Pur a fronte di un incremento contenuto del costo del lavoro per unità di lavoro dipendente, l'andamento della produttività ha determinato dal 2000 una notevole riduzione della redditività media. La flessione è stata particolarmente marcata nel settore manifatturiero, dove la quota dei profitti si sarebbe riportata sui livelli modesti della seconda metà degli anni settanta; secondo i dati di contabilità nazionale, la quota del risultato lordo di gestione sul valore aggiunto si è ridotta di ben sette punti, dal 45 per cento del 2000 al 38 del 2006, per stabilizzarsi nel 2007. La riduzione della redditività appare generalizzata a tutti i settori manifatturieri, più rilevante nei comparti tradizionali e in quello dei mezzi di trasporto.

Le indagini dell'Istat presso le imprese e l'Archivio Cerved delle società di capitali offrono un quadro meno negativo, segnalando invece una stabilizzazione della redditività dal 2004. Qualora la differenza di redditività tra i dati Cerved e quelli di contabilità nazionale non fosse imputabile a un minor costo totale del lavoro, la dinamica del valore aggiunto e quella della produttività dell'industria manifatturiera potrebbero essere sottostimate nei conti nazionali di circa un punto percentuale all'anno nel periodo 2004-06. Queste revisioni si aggiungerebbero a quelle appena effettuate in seguito alla diffusione dei nuovi numeri indici del commercio estero, che hanno comportato una revisione al rialzo della dinamica della produttività di circa 0,6 punti percentuali all'anno nel periodo 1996-2005 (cfr. il capitolo 8: La domanda, l'offerta e i prezzi).

Figura 10.1



Fonte: Archivio Cerved delle società di capitale.

(1) La redditività operativa di un'impresa è calcolata come rapporto tra il margine operativo lordo e il valore aggiunto. La somma degli scarti al quadrato (varianza totale) della redditività operativa delle imprese è suddivisa nella deviazione di ogni osservazione dalla media del gruppo (varianza all'interno dei gruppi) e nella deviazione della media del gruppo dalla media generale (varianza tra gruppi). I gruppi considerati sono: i settori a 3 cifre della classificazione Ateco1991, le 103 province italiane e dieci classi dimensionali calcolate in base al fatturato. – (2) Scala di destra.

Il periodo di difficoltà si è riflesso in un notevole aumento della dispersione della redditività tra le imprese. Nella media del periodo 2002-06 la dispersione è aumentata del 50 per cento rispetto a quella prevalente nella seconda metà degli anni novanta (fig. 10.1).

Poiché all'incremento hanno contribuito in modo marginale variabili come il settore di appartenenza, la localizzazione geografica e la dimensione di impresa, l'attuale fase di aggiustamento del sistema produttivo italiano appare caratterizzarsi per una marcata eterogeneità di performance tra le imprese.

Le imprese

Secondo i dati dell'Istat sulla demografia di impresa, tra il 2000 e il 2004 in Italia il numero di imprese è aumentato di circa 33.000 unità: si è ridotto il numero delle imprese del commercio (73.000) e dell'industria in senso stretto (33.000), soprattutto nei settori tradizionali; è invece aumentato il numero di imprese operanti nelle costruzioni (39.000) e negli altri servizi (99.000), tra i quali, in particolare, poste e telecomunicazioni, informatica, ricerca e sviluppo.

I dati delle Camere di commercio – non perfettamente confrontabili con quelli dell'Istat perché non escludono creazioni e cessazioni dovute a fusioni e scorpori e a mutamenti solo anagrafici – indicano per gli ultimi anni una tendenza alla riduzione del tasso di crescita del numero delle imprese (0,75 per cento nel 2007, da 1,2 nel 2006 e 1,6 nel 2005); questo fenomeno è quasi interamente dovuto all'accelerazione delle cessazioni (11,4 per cento nel 2007, da 7,9 nel 2006 e 1,3 nel 2005) che in valore assoluto si sono collocate sul livello (390.000 unità) più elevato dal 1993, anno di forte crisi dell'economia italiana.

L'apparente paradosso dell'accelerazione delle cessazioni di imprese in una fase di ripresa della produzione indicherebbe che il sistema produttivo sta attraversando un processo di “distruzione creativa”, caratterizzato dall'espulsione delle imprese meno produttive e dalla riallocazione di quote di produzione verso quelle migliori, già presenti o nascenti. Ulteriore sostegno a questa ipotesi viene dal seppur lieve aumento della dimensione aziendale media e dalla maggiore frequenza delle cessazioni nei settori più esposti alla concorrenza dei paesi in via di sviluppo e tra le imprese più piccole e meno capitalizzate.

I settori tradizionali, in cui opera un terzo delle imprese manifatturiere, hanno contribuito nel 2007 per oltre il 70 per cento alla riduzione del numero di tali imprese. Tra le ditte individuali il tasso di mortalità ha sopravanzato quello di natalità di oltre 30 punti percentuali, mentre è cresciuto il numero delle società di capitali.

Secondo un'analisi empirica condotta sul campione di imprese manifatturiere della Banca d'Italia (Invind), nel periodo 2000-06 i tassi di crescita medi annui del valore aggiunto e della produttività del lavoro sono risultati, a parità di settore di appartenenza e di localizzazione geografica, più elevati al crescere della dimensione di impresa e al ridursi della quota di operai sul totale della forza lavoro. La crescita e l'efficienza delle imprese hanno tratto beneficio dall'attuazione di drastici cambiamenti nelle strategie aziendali, in particolare dal rinnovamento della gamma dei prodotti, dai maggiori investimenti sul marchio e dall'avvio di operazioni di internazionalizzazione. Il successo delle imprese sembra dipendere in misura crescente dalle attività, diverse dalla produzione fisica dei beni, connesse con la creazione del prodotto e del marchio, la commercializzazione e l'assistenza post vendita. Queste attività “terziarie” permettono alle imprese di andare oltre la pura concorrenza di prezzo, fornendo un

prodotto caratterizzato e differenziato; imponendo alti costi fissi, in particolare quelli insiti nel dotarsi di una organizzazione interna integrata e digitalizzata, esse tuttavia richiedono un'adeguata dimensione di impresa: secondo l'ultima indagine Inwind nel 2007 soltanto il 34 per cento delle imprese manifatturiere con 20-49 addetti ha svolto, direttamente o attraverso esternalizzazione, queste attività, contro il 70 per cento delle imprese con oltre 500 addetti.

Secondo una recente indagine dell'Istat, nel periodo 2001-06 circa il 13,4 per cento delle imprese con almeno 50 addetti ha internazionalizzato, in tutto o in parte, la propria attività; l'avvio di processi di internazionalizzazione è più diffuso tra le imprese manifatturiere (20,1 per cento) e, all'interno della manifattura, tra quelle con almeno 250 addetti (48,1 per cento). Quasi tre quarti delle imprese internazionalizzate hanno trasferito all'estero attività precedentemente svolte in Italia, per lo più al loro interno. Per le imprese industriali il trasferimento all'estero riguarda soprattutto l'attività produttiva principale, anche se frequenti sono le scelte di internazionalizzare funzioni aziendali a supporto dell'attività produttiva, in particolare il marketing, le vendite, i servizi di post vendita, la distribuzione e la logistica.

Spesso l'internazionalizzazione avviene attraverso la sostituzione di subfornitori domestici con subfornitori esteri. Da un approfondimento specifico inserito nell'ultima indagine Inwind, tra il 2004 e il 2007 nelle imprese manifatturiere con almeno 50 addetti la quota degli acquisti da imprese estere è salita dal 34,7 al 37,3 per cento del valore complessivo degli acquisti di merci in subfornitura; l'incremento riflette per circa un quarto nuove relazioni produttive con imprese localizzate in Cina e in India. Poiché i costi fissi associati alla ricerca di un fornitore, alla definizione del rapporto di collaborazione, all'attività di monitoraggio del prodotto sono più elevati quando l'impresa fornitrice è localizzata all'estero, le aziende italiane che si rivolgono a subfornitori esteri sono, come emerge da un'analisi condotta su dati di fonte Mediocredito-Capitalia, mediamente più grandi e più produttive di quelle che utilizzano soltanto fornitori italiani.

La crescente pressione competitiva dei paesi emergenti sui mercati nazionale e internazionale e la disciplina del cambio indotta dall'adozione dell'euro sono tra i principali fattori che hanno messo in moto la ristrutturazione del sistema produttivo italiano, attraverso un'intensa riallocazione di risorse all'interno dei settori in favore delle imprese più efficienti e profondi cambiamenti nelle strategie aziendali.

Secondo un nostro studio econometrico basato su un campione di imprese manifatturiere italiane con oltre 50 addetti, la pressione competitiva cinese ha influenzato le scelte di prezzo e quindi i profitti delle imprese. Tenendo conto dei cambiamenti nella domanda, nei costi di produzione, nella struttura di mercato e nel grado di penetrazione delle importazioni, un incremento, a livello settoriale, della quota di mercato mondiale della Cina di un punto percentuale determina una riduzione della dinamica dei prezzi di vendita praticati dalle imprese italiane dell'ordine di due decimi di punto. Questo effetto è limitato ai settori meno avanzati tecnologicamente, in cui la concorrenza è per lo più basata sul prezzo, ed è più forte per le imprese meno efficienti.

Contrariamente all'ipotesi che la disciplina imposta dalla forza dell'euro sia alla base della recente crisi di competitività delle imprese italiane, l'evidenza indica come l'euro possa aver innescato un meccanismo virtuoso di riorganizzazione dell'attività produttiva, analogo a quanto accaduto, ad esempio, negli anni successivi all'ingresso della lira nello SME. Utilizzando dati settoriali per i singoli paesi dell'area dell'euro e per Danimarca, Regno Unito e Svezia, scelti come gruppo di controllo, stimiamo che la dinamica della produttività del lavoro tra il 1998 e il 2005 sia stata più intensa nei paesi dell'area che in passato avevano fatto maggiore ricorso a deprezzamenti del cambio effettivo reale; l'effetto appare più forte nei settori che più probabilmente avevano beneficiato dei deprezzamenti. I guadagni di produttività, che possono riflettere sia riallocazioni di risorse all'interno dei settori sia miglioramenti di efficienza a livello di singola impresa, non si sarebbero accompagnati a una riduzione dell'occupazione.

Le politiche di incentivazione

Secondo la Commissione europea nella media dei paesi della UE-25 le risorse erogatate per politiche di sostegno all'industria e ai servizi (escluso il settore dei trasporti) sono

ammontate allo 0,4 per cento del PIL nel triennio 2004-06, un decimo di punto in meno rispetto al triennio precedente. Nel 2006 la spesa per politiche di sostegno variava tra lo 0,7 per cento del PIL della Germania (16 miliardi di euro, pari a un terzo del totale della UE-25; tav. 10.2) e lo 0,25 dei Paesi Bassi e del Regno Unito; l'Italia era allo 0,3 per cento.

Tavola 10.2

Incentivi pubblici per obiettivi orizzontali e settoriali nel 2006 (quote percentuali sul totale, salvo diverse indicazioni)										
Paesi	Obiettivi orizzontali								Aiuti settoriali (1)	Totale incentivi (milioni di €)
	Totale	Ambiente e risparmio energetico	Sviluppo regionale	Ricerca e sviluppo	PMI	Formazione professionale	Incentivi all'occupazione	Altri obiettivi orizzontali		
UE-25	85	29	19	14	11	1	7	4	15	47.903
di cui:										
Austria	51	20	7	10	12	..	1	1	49	1.551
Belgio	98	20	18	20	31	3	3	3	2	884
Danimarca	96	34	..	7	..	..	51	3	4	1.021
Finlandia	97	36	12	27	6	..	7	7	3	590
Francia	97	1	19	23	26	1	19	8	3	7.382
Germania	85	50	19	11	3	..	..	1	15	16.003
Grecia	90	6	65	2	8	..	5	5	10	319
Irlanda	80	1	25	14	16	3	7	15	20	491
Italia	96	3	21	19	33	6	7	6	4	3.843
Lussemburgo	100	6	16	29	33	..	..	16	..	45
Paesi Bassi	97	68	2	21	1	..	1	5	3	1.270
Polonia	85	1	33	3	7	4	37	..	15	1.230
Portogallo	14	..	3	..	5	3	3	..	86	1.418
Regno Unito	90	35	19	18	5	4	1	8	10	3.096
Repub. Ceca	100	3	44	27	18	2	6	..	..	584
Slovacchia	95	..	76	2	10	4	1	1	5	199
Slovenia	88	3	31	13	20	1	11	8	12	147
Spagna	72	5	29	15	9	1	4	9	28	3.861
Svezia	99	86	5	4	..	..	..	4	1	2.890
Ungheria	52	2	25	7	4	1	6	7	48	833

Fonte: Commissione europea, *State Aid Scoreboard*, 2007.
(1) Incentivi per settori specifici concessi nell'ambito di misure per cui non erano presenti obiettivi orizzontali e incentivi per risanamento e ristrutturazione.

I paesi europei si differenziano soprattutto nella scelta delle aree di intervento. L'Italia privilegia obiettivi di sostegno alle piccole e medie imprese e allo sviluppo regionale (cfr il capitolo 11: *L'economia del Mezzogiorno e le politiche territoriali*); esigui sono gli incentivi alla salvaguardia ambientale e al risparmio energetico, invece preminenti nei paesi nordici e dell'Europa centrale. Gli aiuti alla ricerca e sviluppo (R&S) assorbono nella UE-25 il 14 per cento delle erogazioni complessive: ciò nonostante, il livello complessivo della spesa per investimenti in R&S (1,8 per cento del PIL nel 2005) è, oltre che stagnante nel tempo, ancora lontano dall'obiettivo del 3 per cento fissato nella Strategia di Lisbona per il 2010. Il ritardo dell'Italia, che spende per R&S soltanto l'1,1 per cento del PIL, come dieci anni fa, è consistente non solo rispetto alla Svezia e alla Finlandia che già soddisfano ampiamente l'obiettivo del 3 per cento, ma anche rispetto alla Germania e alla Francia (2,5 e 2,1 per cento, rispettivamente).

L'Italia si differenzia dagli altri principali paesi europei anche per il contributo limitato delle imprese private alla spesa complessiva in R&S (50 per cento, circa 15 punti in meno della media della UE-15). La differenza è imputabile in larga parte alla specializzazione settoriale e alla ridotta dimensione di impresa: le aziende con oltre 500 addetti realizzano quasi il 70 per cento della spesa privata in R&S. Per questi motivi l'attività di R&S dipende più che altrove dal settore pubblico, in particolare dalle uni-

versità, chiamate non solo a produrre innovazione ma anche a diffonderla presso le imprese. Secondo un sondaggio condotto dalla Banca d'Italia presso un campione di imprese industriali e dei servizi, nel triennio 2005-07 quasi un quarto delle imprese ha avuto rapporti con le università, il doppio rispetto alla media del periodo 2000-04. I contatti sono più frequenti per le aziende di dimensione elevata, per quelle che operano nella chimica, nella metalmeccanica e nei servizi a maggiore valore aggiunto o che attuano una strategia di apertura verso le diverse fonti di innovazione (acquisto di brevetti, di software, di macchinari innovativi; assunzione di capitale umano specializzato).

La maggior parte dei paesi europei ha accolto le raccomandazioni della Commissione e del Consiglio europeo volte a spostare gli incentivi verso obiettivi di tipo orizzontale a scapito delle politiche di sostegno ai “campioni nazionali” e ai settori in declino (tav. 10.2). Gli obiettivi orizzontali vengono perseguiti per lo più con strumenti automatici, preferibili, secondo le indicazioni della Commissione europea e dell'OCSE, agli aiuti selettivi per la maggiore verificabilità *ex post* e la minore vulnerabilità a frodi e comportamenti opportunistici. In Italia queste prescrizioni sono state tenute in conto nella riforma delineata nel progetto Industria 2015, recepito dalla legge finanziaria per il 2007.

La prima direttrice di intervento del progetto consiste nella messa a punto di aiuti automatici, sotto forma di agevolazioni fiscali, che hanno l'obiettivo di ridurre i costi di produzione, incentivare gli investimenti, favorire la crescita delle imprese e la perequazione territoriale. La legge finanziaria per il 2008 ripropone e rafforza questa categoria di interventi: si segnala l'aumento del credito di imposta per le imprese che investono in ricerca e sviluppo, passato dal 15 al 40 per cento se la ricerca è condotta in collaborazione con università o enti pubblici. La seconda direttrice riguarda gli aiuti settoriali di tipo selettivo e si esplica nei cosiddetti Progetti di innovazione industriale (PII), divisi in cinque macroclassi: efficienza energetica, mobilità sostenibile, nuove tecnologie della vita, patrimonio culturale e “made in Italy”, tutti destinati alla riqualificazione e al riposizionamento del sistema industriale italiano verso produzioni a più alto valore aggiunto. Per i PII sono stati stanziati 990 milioni di euro per il triennio 2007-09, che saranno assegnati attraverso bandi di gara e la selezione dei progetti più meritevoli.

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

Energia. – Nel 2007 il fabbisogno energetico lordo italiano è stato di 194,5 milioni di tonnellate equivalenti di petrolio (MTEP), con una diminuzione dello 0,9 per cento rispetto al 2006. Dopo i significativi aumenti registrati nel periodo 2003-05, lo scorso anno il rapporto tra domanda complessiva di energia e PIL (cosiddetta intensità energetica) è nuovamente diminuito (a 151,3 TEP/milioni di euro, da 154,9 nell'anno precedente), beneficiando come nel 2006 delle temperature miti registrate nel corso dell'anno. La quota delle importazioni nette sul fabbisogno totale è scesa all'85,3 per cento, dall'86,9 del 2006, anche in conseguenza del consistente ricorso alle scorte di gas naturale ricostituite nel corso del 2006.

Numerosi studi condotti a livello comunitario e nazionale hanno mostrato come il processo di liberalizzazione del settore energetico in Italia, come nel resto della UE, non sia ancora giunto a una piena realizzazione. In molti paesi l'operatore principale (spesso l'ex monopolista nazionale) continua a beneficiare di un elevato potere di mercato; l'obbligo di separazione legale e funzionale tra produzione e trasmissione previsto dall'attuale legislazione comunitaria non avrebbe impedito alle imprese integrate di ostacolare l'accesso al mercato di operatori concorrenti. Nel settembre del 2007 la Commissione europea ha presentato un insieme di proposte legislative finalizzate ad accelerare il processo di liberalizzazione, incentrate sulla separazione proprietaria della gestione delle reti di tra-

smissione dalle attività di produzione e fornitura (*unbundling* proprietario). L'obbligo di separazione si applicherebbe a ogni operatore della UE, impedendo che un'impresa produttrice in un paese possa controllare la rete di trasmissione in un altro Stato, ed è esteso anche agli operatori extra comunitari che decidano di entrare nel mercato europeo.

In Italia nel settore elettrico è già stata attuata una forma di separazione proprietaria della rete dalle attività di produzione dell'ex monopolista verticalmente integrato (Enel), affidando la proprietà e la gestione della rete alla partecipata Terna; in base alla proposta della Commissione, Enel dovrebbe alienare la propria partecipazione (5,1 per cento) in Terna. Più rilevante sarebbe l'impatto della proposta nel settore del gas, dove ENI è proprietario e gestore della rete attraverso la controllata Snam Rete Gas di cui detiene oltre il 50 per cento del capitale.

Poiché gli obblighi di separazione previsti dalla direttiva comunitaria si applicano, in linea di principio, a tutti i soggetti, privati o pubblici, si porrebbe anche un problema per le partecipazioni pubbliche nei gestori delle reti. Terna è controllata dallo Stato attraverso la Cassa depositi e prestiti (CDP), che detiene il 30 per cento del capitale, ed Enel, che ne detiene il 5,1 per cento ma che è a sua volta controllata dallo Stato, con il 21,1 per cento in mano al Ministero dell'Economia e delle finanze (MEF) e il 10,1 detenuto dalla CDP. Anche ENI è sotto il controllo pubblico: il MEF e la CDP ne detengono il 20,3 e il 10 per cento, rispettivamente. Secondo il documento della Commissione, agli Stati membri non sarebbe tuttavia richiesto di alienare le partecipazioni, a condizione che dimostrino che il controllo sulle attività di trasmissione e su quelle di produzione e fornitura viene esercitato da "agenzie pubbliche distinte" che non agiscano in modo coordinato.

Le proposte della Commissione includono anche misure volte a promuovere l'integrazione delle reti di trasmissione tra i paesi della UE, che avrebbero effetti benefici sui mercati dell'elettricità e del gas in Italia. In entrambi i settori la rete di trasmissione e la connessione con i paesi esteri appaiono fortemente sottodimensionati, generando rendite per le imprese integrate, ostacoli all'ingresso di operatori esteri e un ridotto grado di liquidità dei mercati all'ingrosso nazionali.

Nel 2007 il fabbisogno di energia elettrica soddisfatto dalle importazioni è stato pari al 13,5 per cento (circa 46 GWh). La quantità di energia elettrica importabile è limitata dalla capacità di trasporto sul confine con la Francia, la Svizzera e l'Austria, interconnessione quasi costantemente congestionata. Secondo i dati dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas (AEEG), nel 2006 le cosiddette rendite da congestione estera ammontavano a circa 119 milioni di euro, più del doppio rispetto all'anno precedente. Nel gennaio del 2007 Terna, che controlla il 97 per cento della rete di trasmissione nazionale, ha diffuso il Piano di sviluppo 2007-2016 della rete elettrica di trasmissione prevedendo un aumento della capacità di interconnessione con l'estero per un valore compreso tra 3 e 6 GWh, giudicato soddisfacente dall'Autorità. ENI controlla circa il 65 per cento delle importazioni di gas e condiziona, direttamente o attraverso società partecipate, la gestione di tutte le infrastrutture fisiche di trasporto dall'estero. Nel medio termine un incremento nel grado effettivo di concorrenza potrebbe derivare dall'apertura di nuovi impianti di rigassificazione da parte di imprese concorrenti; gli impianti di Porto Levante (RO) e Livorno sono in via di realizzazione, mentre quelli previsti a Rosignano Marittimo (LI), Trieste e Brindisi sono ancora in fase istruttoria da parte delle autorità competenti.

Telecomunicazioni. – Nel 2007 il mercato delle telecomunicazioni ha generato in Italia un volume di affari di 44,2 miliardi di euro. L'aumento sull'anno precedente (0,4 per cento) è inferiore a quello del 2006 (2,1 per cento) per la contrazione degli investimenti in apparati e infrastrutture e il proseguimento del calo dei servizi su rete fissa. Nella telefonia mobile sono ancora aumentati il numero degli utenti attivi (2,2 per cento) e delle linee (10,8 per cento), anche per la caduta dei prezzi (-15,5 per cento) seguita agli interventi del legislatore. Per numero di linee in rapporto alla popolazione l'Italia si colloca, con il 148 per cento, al secondo posto in Europa, dopo il Lussemburgo.

Secondo i dati dell'OCSE, l'Italia palesa un forte ritardo nella diffusione e nella qualità delle connessioni a banda larga (che comprendono DSL, fibra e satellite). Nel secondo trimestre del 2007 in Italia il numero assoluto di connessioni (residenziali e di impresa) a banda larga era pari a 9,3 milioni; con 15,9 connessioni ogni cento abitanti l'Italia è al ventunesimo posto tra i paesi dell'OCSE, al di sotto della media della UE (18,2) e ben lontano dai paesi del nord Europa (tav. 10.3). La velocità media di download con connessioni a banda larga è di circa 13 Mb/s in Italia, contro 44 in Francia e oltre 93 in Giappone. A fronte di un livello dei prezzi allineato con la media europea, tra i fattori che concorrono a determinare la modesta diffusione della banda larga in Italia spicca, dal lato della domanda, la scarsa alfabetizzazione informatica, segnalata da una quota di famiglie dotate di computer assai inferiore alla media della UE-15 (rispettivamente, 48 e 64 per cento). Dal lato dell'offerta, la carenza di infrastrutture è imputabile sia all'orografia del territorio, che penalizza le aree rurali e periferiche, sia alla dispersione della popolazione, che riduce la convenienza degli operatori a raggiungere con investimenti ingenti aree a basso rendimento. La posizione dominante dell'ex monopolista sul tratto di rete che va dall'utenza alla centrale telefonica della città ("ultimo miglio") riduce ulteriormente gli incentivi a investire in tecnologie all'avanguardia, anche se non appare incidere negativamente sul rapporto tra qualità e prezzo del servizio. In termini prospettici l'imminente saturazione delle reti di giunzione e di accesso basate sui doppini in rame potrebbe causare fenomeni di congestione e un peggioramento della qualità dei servizi, rendendo problematico fronteggiare la crescente domanda di maggiore velocità di trasmissione dell'informazione.

Tavola 10.3

Tassi di penetrazione della banda larga nei paesi OCSE (1)					
(valori percentuali)					
Paesi	2002	2007	Paesi	2002	2007
Australia	1,3	22,7	Messico	0,2	4,6
Austria	4,6	18,6	Norvegia	3,0	29,8
Belgio	6,2	23,8	Nuova Zelanda	1,1	16,5
Canada	10,3	25,0	Paesi Bassi	4,9	33,5
Corea	20,3	29,9	Polonia	0,2	8,0
Danimarca	6,6	34,3	Portogallo	1,5	14,7
Finlandia	3,5	28,8	Regno Unito	1,3	23,7
Francia	1,6	22,6	Repubblica Ceca	0,1	12,2
Germania	3,2	21,2	Spagna	2,1	17,0
Giappone	3,9	21,3	Stati Uniti	5,5	22,1
Grecia	0,0	7,1	Svezia	6,8	28,6
Irlanda	0,1	15,4	Svizzera	3,8	30,7
Islanda	5,3	29,8	Turchia	0,0	5,2
Italia	1,2	15,9	Ungheria	0,4	11,6
Lussemburgo	0,6	22,2	OCSE	3,8	18,8

Fonte: OCSE, *Broadband statistics*.
 (1) Il tasso di penetrazione è calcolato come rapporto tra il numero di connessioni e la popolazione. I dati si riferiscono al secondo trimestre di ciascun anno.

Servizi pubblici locali. – I processi di liberalizzazione nel comparto dei servizi pubblici locali avviati negli anni novanta, che si proponevano di favorire l'aggregazione tra operatori, assicurare la separazione tra gestore del servizio e regolatore, portare alla copertura dei costi mediante le tariffe, hanno incontrato molti ostacoli, che ne hanno limitato significativamente l'efficacia, sia pure in misura diversa nei vari comparti.

La crescita nella concentrazione e l'emersione di alcuni grandi operatori non è avvenuta tanto per il tramite delle gare, come prevedeva il processo di riforma, con la

selezione del gestore più innovatore ed efficiente, ma più spesso per via federativa. La frammentazione resta elevata. Non è stata realizzata una significativa separazione tra regolatore e gestore: i produttori restano per lo più pubblici, spesso sono *in house*. È scarsa l'applicazione effettiva del principio di piena copertura dei costi. Limitati sono i miglioramenti nella qualità del servizio, con rilevanti differenziali territoriali.

Nel settore del trasporto pubblico locale l'offerta resta estremamente frammentata, con una forte presenza pubblica. Indicatori relativi al grado di soddisfazione dichiarato dagli utenti mostrano un peggioramento tra il 1996 e il 2006. La copertura dei costi con i ricavi (cresciuta dal 27 al 36 per cento tra il 1996 e il 2005) resta modesta nel confronto internazionale.

Nel comparto della raccolta e smaltimento dei rifiuti il grado di realizzazione delle riforme è scarso. Gli effetti delle mancate riforme sono significativi rispetto sia agli obiettivi ambientali sia a quelli di efficienza: la produzione di rifiuti è cresciuta più del reddito pro capite; lo smaltimento in discarica si è ridotto solo in alcune aree (dove il tributo speciale per il deposito in discarica è stato utilizzato più intensamente e dove hanno prevalso strutture produttive integrate di raccolta e smaltimento). Continuano a prevalere affidamenti diretti o in house; nella maggior parte dei casi il gestore attuale coincide con l'ex azienda municipalizzata.

La liberalizzazione ha prodotto effetti più significativi nella distribuzione del gas. La separazione tra attività di regolazione e di gestione del servizio è stata pienamente realizzata, la qualità del servizio è generalmente considerata soddisfacente. La frammentazione produttiva si è ridotta in misura significativa e diversi operatori hanno raggiunto dimensioni rilevanti; un'ulteriore riduzione della frammentazione potrà essere favorita dall'ampliamento degli ambiti territoriali per lo svolgimento delle gare previsto dalla legge 29 novembre 2007, n. 222.

Nel settore idrico la qualità delle infrastrutture, misurata dalla quota di acqua dispersa, resta bassa, ancorché differenziata nel Paese. I ricavi da tariffa coprono una percentuale modesta dei costi. Stime sull'efficienza tecnica dei gestori condotte con tecniche non parametriche mostrano una significativa variabilità, indice della presenza, in molti casi, di spazi di miglioramento.

Stanno emergendo alcuni grandi operatori di rilevanza nazionale: i maggiori sono multiservizio e quotati in borsa; nel capitale sono spesso entrati investitori istituzionali. Un'analisi condotta intervistando le principali imprese del comparto ha evidenziato caratteristiche e percorsi di sviluppo differenziati: alcune di esse (il 30 per cento degli addetti del campione, il 67 per cento del valore della produzione), attive originariamente nel settore dell'energia, grazie a elevata redditività ed efficienza, hanno sperimentato significativi percorsi di crescita in comparti con sinergie nella produzione o nello sfruttamento della rete; altre (il 20 per cento circa degli addetti e del valore della produzione) traggono origine dalla federazione di più imprese municipalizzate e valorizzano economie di scala e scopo soprattutto nelle fasi a valle della filiera produttiva.

I processi di riforma sono stati rallentati dalle incertezze normative. Importanti prerogative in tema di regolazione sono state attribuite al livello locale, sottovalutando l'importanza che in tale ambito assumono le economie di scala, il possesso delle necessarie competenze tecniche e la terzietà del regolatore rispetto ai gestori e alle pubbliche amministrazioni locali.

Le privatizzazioni

Nel 2007 il Ministero dell'Economia e delle finanze (MEF) non ha effettuato operazioni di cessione del capitale delle società direttamente detenute (tav. 10.4).

Partecipazioni del Ministero dell'Economia e delle finanze al 31 dicembre 2007 (valori percentuali)		
SOCIETÀ	Settore di appartenenza	Quota
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, 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, 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 Archivio Cerved.

Con l'obiettivo di ridimensionare il perimetro societario intorno alle attività principali, il gruppo Fintecna (ex gruppo IRI), controllato dal MEF, ha effettuato nel 2007 operazioni di dismissione per un valore complessivo di 361,4 milioni di euro, due terzi dei quali realizzati dalle holding settoriali (cosiddette privatizzazioni di secondo livello). Dal luglio del 1992 le operazioni di cessione realizzate dal gruppo IRI-Fintecna sono ammontate a circa 57,8 miliardi di euro.

La procedura per la cessione del pacchetto di controllo di Alitalia avviata nel 2006, che avrebbe dovuto concludersi con la vendita del 40 per cento del capitale, non ha avuto esito positivo. L'asta bandita nel dicembre del 2006 ha visto la presentazione di tre offerte preliminari non vincolanti, ma è fallita nell'estate scorsa dopo il graduale ritiro di tutti i partecipanti. Dopo la riapertura dei termini in settembre, la trattativa tra il Governo e Air France-KLM si è conclusa il 2 aprile scorso con l'annuncio del ritiro della candidatura da parte della compagnia francese. Successivamente, per consentire lo svolgimento dell'ordinaria amministrazione, il Governo ha deliberato un prestito di 300 milioni di euro, da ultimo parzialmente trasformato in patrimonio netto.

L'evoluzione del quadro giuridico

Qualità del processo legislativo e semplificazione. – Una regolazione che impone oneri burocratici eccessivi e ingiustificati limita la capacità delle imprese di crescere e di competere. Nel confronto internazionale l'incidenza dei costi derivanti da obblighi amministrativi per le imprese italiane resta elevata.

Secondo l'ultimo rapporto annuale della Banca Mondiale sull'estensione e le modalità della regolamentazione dell'attività produttiva, su 178 paesi l'Italia occupa la cinquantatreesima posizione quanto alla presenza di un ambiente normativo e amministrativo che faciliti l'attività di impresa, con ritardi preoccupanti rispetto ai principali paesi avanzati.

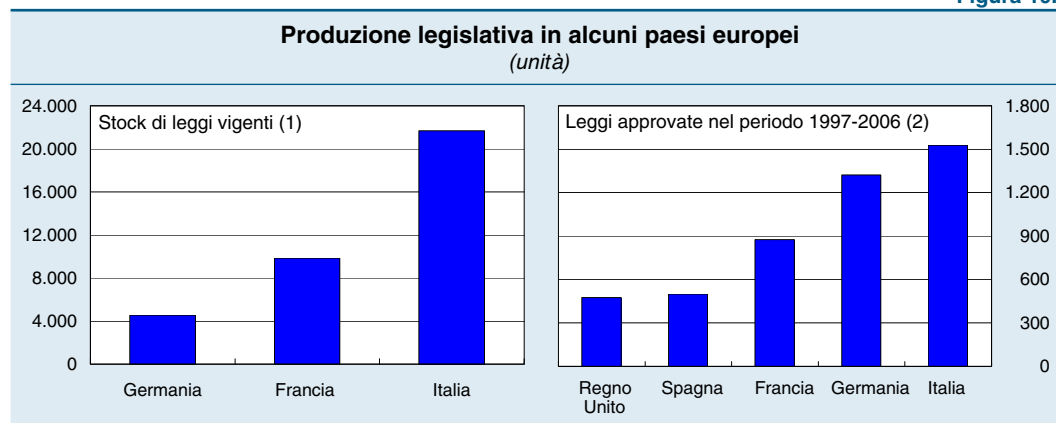
Il 19 febbraio 2008 ha preso il via la sperimentazione della Comunicazione unica presso le Camere di commercio per l'avvio di un'impresa, prevista dalla legge 2 aprile 2007, n. 40 (cosiddetta legge Bersani). Dall'agosto del 2008 la procedura sarà operativa su tutto il territorio nazionale e per tutti i tipi di imprese. Sulla base degli indicatori della Banca Mondiale, la Comunicazione unica consentirebbe un risparmio dei tempi di avvio di una impresa superiore al 50 per cento.

Secondo l'ultimo rapporto annuale della Banca Mondiale, nel 2007, il tempo necessario a completare le procedure richieste per l'avvio di una impresa in Italia era di 13 giorni, di cui 8 per gli adempimenti dichiarativi verso il Registro delle imprese, l'INPS, l'INAIL e l'Agenzia delle entrate. La Comunicazione unica consente di effettuare questi adempimenti in un giorno. In considerazione dei forti divari territoriali nel funzionamento della Pubblica amministrazione, i benefici della nuova procedura risulteranno particolarmente significativi in alcune aree. Un'indagine condotta dalla Banca d'Italia presso i comuni capoluoghi di regione mostra che nel 2007 il tempo necessario a completare gli adempimenti che formano la Comunicazione unica variava dai 4 giorni di alcune città a valori superiori a 20 giorni di altre.

Un quadro normativo sovradimensionato e poco chiaro genera incertezza negli operatori, aumenta i costi di apprendimento e di adeguamento alle regole, favorisce la litigiosità. Le informazioni sullo stato della legislazione e sulla dinamica del processo legislativo evidenziano un eccesso di produzione normativa e mutamenti troppo frequenti e disorganici delle regole.

Il numero di norme di rango legislativo vigenti ammonta a 21.691 in Italia (2007), 9.837 in Francia (2006), 4.547 in Germania (2007). Nel decennio 1997-2006 la produzione di leggi in Italia è stata quasi il doppio di quella della Francia e circa tre volte quella della Spagna (fig. 10.2). Una nostra analisi condotta sui 12 Testi unici legislativi approvati in Italia nel periodo 1990-2005 mostra come, in media, in ciascun anno più del 10 per cento degli articoli dei testi di legge considerati sia stato modificato.

Figura 10.2



(1) Fonti: Italia (dato relativo al 2007): Presidenza del Consiglio dei Ministri, *Relazione al Parlamento dell'11.12.07 sull'attuazione dell'art. 14, comma 12, della legge 246/2005 ("taglia leggi")*; Francia (dato relativo al 2006): *Conseil d'Etat, Rapport public annuel, 1999, 2000 e 2006*; Rapporto annuale dell'Osservatorio sulla Legislazione della Camera dei deputati (2007); Germania (dato relativo al 2007): Ministero della Giustizia, *Pressemittelungen* del 9 ottobre 2007. – (2) Fonte: Rapporti annuali dell'Osservatorio sulla Legislazione della Camera dei deputati (2001-07).

Negli ultimi anni sono state avviate importanti iniziative di riordino e riassetto normativo e di riduzione dell'entità della normativa vigente.

La prima fase del progetto “taglia-leggi”, che prevedeva la ricognizione delle disposizioni legislative statali vigenti, si è conclusa a dicembre. La seconda, da realizzare entro il mese di dicembre del 2009, prevede l’individuazione delle disposizioni legislative statali anteriori al 1970 ritenute indispensabili e la conseguente abrogazione automatica delle altre e il riassetto e la semplificazione normativa delle leggi rimaste in vigore. La terza fase (da realizzare entro il 2011) prevede l’adozione di decreti correttivi e attuativi.

L’attività di interpretazione e applicazione della legge contribuisce in maniera rilevante alla definizione di un quadro normativo chiaro e coerente. Nel confronto con i due principali ordinamenti dell’Europa continentale (Francia e Germania) l’Italia si segnala per l’ampia variabilità degli orientamenti giurisprudenziali e per il numero estremamente elevato di procedimenti che ogni anno affluisce presso la Corte di cassazione.

Nel 2007, il numero di ricorsi presentati in Cassazione è stato di 32.278 in Italia, 18.232 in Francia, 3.404 in Germania. L’Italia è l’unico paese in Europa a non avere un “filtro” all’accesso per il giudizio in Cassazione. La riduzione del numero dei ricorsi era uno degli obiettivi della riforma del giudizio in Cassazione introdotta nel 2006 (decreto legislativo 2 febbraio 2006, n. 40).

La giustizia civile. – Sul funzionamento dell’economia incide negativamente l’eccessiva durata dei processi. Nel 2006 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 era pari a 966 giorni, contro 918 nel 2005. Il confronto internazionale non sembra indicare nella carenza di risorse la ragione di tali inefficienze; criticità emergono invece con riguardo alle modalità con cui le risorse vengono impiegate e organizzate.

Muovendo dal presupposto che la competenza professionale e il sistema di incentivi dei magistrati siano importanti fattori di produttività ed efficienza del sistema, l’ordinamento giudiziario è stato oggetto in questi anni di varie riforme. Le novità introdotte sono significative soprattutto con riguardo alla formazione. Ulteriori progressi potrebbero derivare da un sistema di progressione di carriera maggiormente attento ai profili di efficienza.

Avviato con la legge delega 25 luglio 2005, n. 150 (cosiddetta riforma Castelli), e proseguito con la legge 24 ottobre 2006, n. 269, il processo di riforma si è concluso lo scorso anno con l’approvazione della legge 30 luglio 2007, n. 111 (cosiddetta riforma Mastella). Le principali novità sono: l’istituzione della Scuola superiore della magistratura quale ente autonomo preposto al tirocinio iniziale e alla formazione permanente; l’introduzione di requisiti più stringenti di ammissione al concorso di ingresso in magistratura, verifiche di professionalità a carattere periodico per i magistrati e sanzioni in caso di esito negativo, criteri di temporaneità per gli incarichi semidirettivi e direttivi.

Le disfunzioni che affliggono la giustizia civile in Italia non possono trovare soluzione soltanto in interventi sul piano ordinamentale. Carenze significative permangono sotto il profilo organizzativo. Al riguardo, particolarmente efficaci si sono dimostrate talune iniziative di riorganizzazione realizzate da alcuni uffici giudiziari e procure. Un contributo rilevante al miglioramento della performance della giustizia potrebbe derivare dalla diffusione di queste esperienze di successo.

Il Ministero della Giustizia ha avviato un progetto, finanziato dal Fondo sociale europeo, finalizzato alla diffusione di best practices. Il progetto prende spunto dall’esperienza di successo della Procura di Bolzano e si propone di trasferirne la prassi presso altre procure o uffici giudiziari.

L'utilizzo delle tecnologie informatiche può svolgere un ruolo essenziale nella riduzione dei tempi dei processi; importanti risultati potrebbero essere ottenuti con la realizzazione del Processo civile telematico (PCT).

Dal 1° dicembre 2006 è in corso a Milano la sperimentazione a valore legale del PCT per le procedure di decreto ingiuntivo (al 30 novembre 2007 la percentuale di decreti ingiuntivi telematici sul totale era dell'11 per cento). Secondo le rilevazioni del tribunale di Milano, nel periodo dicembre 2006 - novembre 2007, la durata mediana di un decreto ingiuntivo telematico era di 12 giorni, contro i 71 di un decreto ingiuntivo cartaceo.

I tassi di litigiosità in Italia sono significativamente più elevati di quelli osservati nei principali paesi europei. La qualità della legislazione sostanziale e processuale e gli incentivi delle parti e degli avvocati, unitamente ai costi di accesso alla giustizia, sono tra i fattori che possono influenzare il fenomeno. Nel confronto internazionale il nostro paese si segnala per l'elevato numero di avvocati in rapporto alla popolazione.

In mercati caratterizzati da rilevanti asimmetrie informative, i benefici di un'intensa concorrenza possono essere limitati dal tentativo degli operatori di recuperare redditività stimolando una domanda per i propri servizi in eccesso rispetto all'interesse del cliente. Nel mercato dei servizi legali in Italia vi sono indicazioni dell'esistenza di questo effetto. Nostri esercizi econometrici condotti su dati provinciali per il periodo 2000-05 indicano l'esistenza di un nesso causale positivo tra elevato numero di avvocati (in rapporto alla popolazione) e litigiosità.

È stata introdotta l'azione collettiva risarcitoria a tutela dei consumatori (cosiddetta *class action*; legge 24 dicembre 2007, n. 244). L'entrata in vigore della disciplina è prevista per il 29 giugno 2008. Se, in generale, la *class action* contribuisce a migliorare l'efficienza dei mercati, risolvendo problemi di azione collettiva e consentendo l'internalizzazione di esternalità, le modalità con le quali lo strumento è stato recepito nel nostro ordinamento rischiano di comprometterne la funzionalità.

I principali problemi riguardano: la mancanza di criteri puntuali in base ai quali individuare le associazioni legittimate ad agire; la mancata previsione di sistemi di governance e controlli interni o esterni per i soggetti (associazioni dei consumatori e avvocati) chiamati a rappresentare gli interessi dei consumatori; la mancata individuazione di giudici specializzati; l'assenza di coordinamento tra l'azione collettiva e i sistemi di composizione stragiudiziale delle controversie.

Diritto fallimentare. – Negli anni scorsi la disciplina delle procedure fallimentari è stata interessata da importanti interventi di riforma (legge 14 maggio 2005, n. 80 e decreto legislativo 9 gennaio 2006, n. 5) volti ad assicurare una più efficiente gestione delle procedure e a incentivare una più tempestiva emersione delle crisi d'impresa. Le lacune evidenziate nell'applicazione della riforma hanno indotto il legislatore a intervenire nuovamente sulla materia nel corso del 2007.

Secondo il rapporto diffuso nel settembre 2007 dall'Osservatorio della riforma delle procedure concorsuali istituito da Assonime, le prime applicazioni della riforma avrebbero mostrato: incentivi insufficienti all'utilizzo delle soluzioni concordate; limitata disponibilità dei creditori a far parte del comitato che dovrebbe vigilare sull'attività dei curatori a causa del regime di responsabilità e dell'assenza di compensi; una riduzione significativa delle dichiarazioni di fallimento prevalentemente per effetto dell'innalzamento delle soglie oltre le quali sono utilizzabili le procedure fallimentari, che potrebbe avere indotto una crescita rilevante delle procedure esecutive individuali.

Le nuove disposizioni, contenute nel decreto legislativo 12 settembre 2007, n. 169 (cosiddetto decreto correttivo), rimuovono in parte le criticità emerse. Sebbene l'ambito dei soggetti fallibili sia stato ampliato, rimangono tuttavia esclusi dall'accesso alle procedure un

numero elevato di piccole imprese e i debitori non imprenditori. Il confronto internazionale mostra che l'Italia è uno dei pochi paesi avanzati a non prevedere una procedura che consenta la cancellazione dei debiti residui (*fresh start*) anche per questi soggetti. La possibilità di ottenere un *fresh start* può avere effetti positivi in termini di incentivi alla assunzione del rischio imprenditoriale e favorire lo sviluppo di iniziative imprenditoriali a carattere innovativo che presentano profili di rischio più elevati.

Diritto societario e governance

Negli ultimi anni gli assetti proprietari e di controllo delle imprese italiane, pur mantenendo invariate le loro caratteristiche strutturali fondamentali, hanno mostrato segni di evoluzione verso strutture meno accentrate e più aperte ad azionisti stranieri, anche per effetto delle innovazioni legislative introdotte nel diritto societario italiano.

Secondo l'indagine condotta sul campione di imprese industriali della Banca d'Italia (Invind), le società non quotate, pur continuando a essere caratterizzate da una struttura proprietaria fortemente concentrata (la quota in capo al primo azionista è stabile intorno al 66 per cento) e da un ridotto numero di azionisti per società, mostrano una maggiore presenza nella compagine azionaria di società estere (dal 7,9 per cento nel 1992 al 13,1 per cento nel 2007) e di società finanziarie (dallo 0,1 per cento al 4,8 per cento nello stesso periodo, in generale con quote significative). Tali tendenze si sono accompagnate, da un lato, al decremento delle strutture piramidali (considerate in genere dagli investitori esterni fonte di opacità sulle operazioni all'interno dei gruppi), dall'altro a una maggiore diffusione dei patti di sindacato tra azionisti e di clausole statutarie che limitano il trasferimento del controllo.

Sebbene i nuovi modelli di amministrazione e controllo siano adottati tuttora da un numero limitato di società (circa mille ad aprile del 2008 secondo dati di fonte Infocamere), la loro diffusione è in crescita. Il sistema monistico (presente nell'1,35 per cento delle spa) sembra utilizzato da società a struttura proprietaria più semplice e maggiormente orientate verso l'estero; il dualistico (introdotto dallo 0,95 per cento delle spa) per gestire assetti proprietari più complessi.

Elementi di debolezza nella performance caratterizzano le imprese industriali non quotate a controllo familiare (il 70,9 per cento del totale) le quali, pur in presenza di una diminuzione dell'età media dei controllanti, hanno registrato tra il 2003 e il 2007 una crescita del fatturato e della produttività inferiore a quella delle altre imprese.

Le società quotate hanno sperimentato negli ultimi anni una riduzione della concentrazione della struttura proprietaria (misurata dalla quota detenuta dal maggiore azionista) più sensibile nel caso delle banche, dove la quota del primo azionista, ponderata per la capitalizzazione, è scesa al 12,2 per cento nel 2007 dal 18,8 nel 2003. Per le società non finanziarie la concentrazione resta elevata (44 per cento, tav. 10.5) anche nel confronto con i paesi dell'Europa continentale.

È cresciuto significativamente il peso degli investitori istituzionali esteri nelle società non finanziarie (dall'1,1 per cento nel 2003 al 5,3 per cento nel 2007, tav. 10.6). Tra questi figurano gli hedge fund e fondi pensione "attivi" nella governance (con quote rilevanti in alcune società) che stanno svolgendo anche in Italia in misura crescente un ruolo nel governo delle società quotate. Per le banche, le partecipazioni estere, in riduzione, sono invece rappresentate in misura assai contenuta da quote di investitori istituzionali.

Tavola 10.5

Struttura della proprietà delle società quotate, per concentrazione (valori percentuali; medie ponderate per la capitalizzazione)		
	2003	2007
Tutte le società		
Maggiore azionista	34,8	28,0
Altri azionisti rilevanti (1)	12,2	14,9
Proprietà dispersa (2)	53,0	57,1
Banche		
Maggiore azionista	18,8	12,2
Altri azionisti rilevanti (1)	21,0	19,5
Proprietà dispersa (2)	60,2	68,3
Società private non finanziarie		
Maggiore azionista	47,3	44,1
Altri azionisti rilevanti (1)	8,2	13,3
Proprietà dispersa (2)	44,5	42,6

Fonte: elaborazioni su dati Consob.
(1) Azionisti con diritti di voto superiori al 2 per cento del totale. – (2) Azionisti con diritti di voto inferiori al 2 per cento del totale.

Il migliore assetto istituzionale sembra avere assicurato un maggiore grado di tutele per gli investitori. Vi sono evidenze di una riduzione significativa, nel periodo 1992-2007, del cosiddetto premio sul controllo, un indicatore di rischio di espropriazione degli azionisti di minoranza.

Gli interventi regolamentari recentemente adottati in materia di rappresentanza delle minoranze nel consiglio di amministrazione e nel collegio sindacale e di limiti al cumulo di incarichi degli amministratori dovrebbero contribuire a rafforzare ulteriormente i diritti degli azionisti di minoranza e a facilitarne l'attivismo; gli obblighi informativi e i principi in materia di procedure di approvazione delle operazioni con parti correlate, in corso di emanazione, dovrebbero contribuire a una più efficace prevenzione di comportamenti espropriativi ai danni degli azionisti di minoranza.

Tavola 10.6

Struttura della proprietà delle società quotate, per natura dell'azionista (valori percentuali; medie ponderate per la capitalizzazione)				
Proprietari	Banche		Società private non finanziarie	
	2003	2007	2003	2007
Esteri	11,6	6,1	7,3	12,0
<i>investitori istituzionali</i>	1,8	0,7	1,1	5,3
<i>altri</i>	9,8	5,4	6,2	6,7
Intermediari finanziari	9,5	5,7	2,2	1,4
Società non finanziarie	4,4	4,1	29,0	28,4
Stato	0,2	0,0	0,7	1,0
Fondazioni	13,4	15,0	0,0	0,1
Individui	0,9	0,8	16,3	14,4
Totale azionisti rilevanti (1)	39,8	31,7	55,5	57,4

Fonte: elaborazioni su dati Consob.
(1) Azionisti con diritti di voto superiori al 2 per cento del totale.