

10. LA STRUTTURA PRODUTTIVA E LE POLITICHE STRUTTURALI E TERRITORIALI

Con la recessione mondiale iniziata nel 2008 il valore aggiunto e la produttività del lavoro nei principali comparti manifatturieri, che nel periodo 2006-07 avevano registrato un'espansione significativa dopo un quinquennio di arretramento, sono nuovamente diminuiti. Gli effetti della crisi sono più intensi per le imprese manifatturiere più propense all'esportazione e per quelle di dimensioni minori.

La crisi internazionale rende più pressante l'esigenza di affrontare i problemi strutturali che affliggono la nostra economia. La ridotta dimensione media delle imprese limita le capacità di innovazione e di penetrazione nei mercati esteri, rendendo il sistema produttivo più vulnerabile ai cambiamenti che caratterizzano l'economia mondiale da oltre un decennio. La concorrenza, che nella manifattura ha generato significativi miglioramenti di efficienza, rimane limitata in importanti settori come i servizi pubblici locali e quelli professionali. La proprietà delle imprese continua a presentare un'elevata concentrazione e una limitata contendibilità. Permangono inalterati nel Mezzogiorno la bassa qualità media dei servizi pubblici, il cattivo funzionamento del mercato del lavoro, la minore efficacia delle politiche pubbliche.

L'attività di impresa è ostacolata da difetti del quadro normativo e regolamentare. Nonostante i progressi realizzati sul piano della semplificazione, i costi derivanti dalla regolamentazione restano elevati e presentano significative differenze territoriali. Sulla nuova legislazione pesa l'inadeguatezza dell'analisi di impatto; la normativa è frequentemente opaca, disorganica e frammentaria. Le inefficienze della giustizia civile continuano a comportare costi elevati per le imprese.

Le dinamiche settoriali

La crisi finanziaria mondiale, che si è estesa all'economia reale nel corso del 2008, ha bruscamente interrotto una fase di ripresa dell'economia italiana. L'industria manifatturiera, che nel periodo 2001-05 aveva registrato una contrazione media annua del valore aggiunto dello 0,8 per cento, nel biennio successivo aveva segnato un netto recupero (2,7 per cento); la produttività del lavoro, misurata dal valore aggiunto al costo dei fattori per unità di lavoro, era diminuita dello 0,4 per cento all'anno nella prima metà del decennio, ma era cresciuta dell'1,7 per cento all'anno nel periodo 2006-07. Il miglioramento, più accentuato nel settore dei mezzi di trasporto e in quello delle macchine e apparecchi meccanici, era evidente anche nei settori tradizionali dell'abbigliamento, del cuoio e delle calzature, ritornati a dinamiche lievemente positive dal 2006 in poi. Tra i servizi, dove complessivamente il tasso di crescita medio annuo del

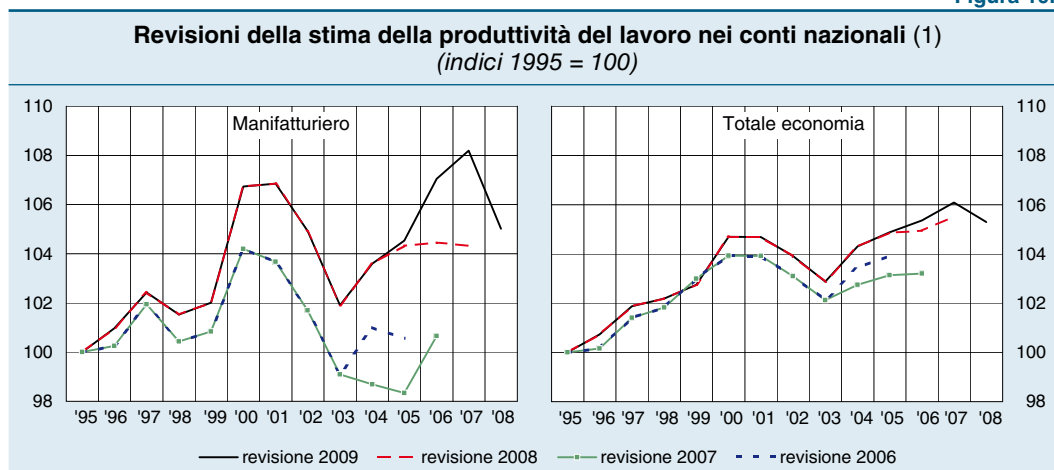
valore aggiunto era salito dall'1,2 per cento nel periodo 2001-05 all'1,8 nel biennio successivo, l'accelerazione più forte era stata registrata nel settore del credito e delle assicurazioni (tav. 10.1).

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 2008 (1)	Valore aggiunto (2)					Produttività (3)				
		1991-1995	1996-2000	2001-2005	2006-2007	2008	1991-1995	1996-2000	2001-2005	2006-2007	2008
INDUSTRIA	27,4	0,9	1,1	0,1	2,1	-2,7	2,6	1,0	-0,4	0,8	-1,3
Industria in senso stretto	21,1	1,5	1,1	-0,5	2,4	-3,2	3,6	1,3	-0,1	1,5	-1,5
Estrattive	0,4	1,5	1,9	-3,0	1,2	-4,1	7,6	2,9	-3,3	3,9	-2,1
Attività manifatturiere	18,5	1,6	1,1	-0,8	2,7	-4,6	3,7	1,3	-0,4	1,7	-2,9
Alimentari	1,9	1,6	2,2	-1,0	1,2	-1,0	1,9	2,8	-0,9	-0,3	0,4
Tessile e abbigliamento	1,5	1,6	-0,5	-3,6	-0,5	-0,7	5,3	2,8	-1,2	3,0	-3,1
Cuoio e calzature	0,6	1,8	-2,5	-3,6	0,7	-5,9	4,5	-0,6	0,6	0,7	-9,7
Legno	0,4	0,9	2,8	-2,3	0,5	-6,3	2,6	3,8	-0,4	1,8	-7,5
Carta, stampa ed editoria	1,1	1,5	1,0	-0,9	0,5	-1,8	3,2	1,3	-0,5	0,8	-3,1
Coke e prodotti petroliferi	0,4	9,7	-9,7	-8,7	-3,2	-14,8	12,1	-10,7	-7,8	-5,4	-12,9
Chimica	1,2	1,0	1,7	-0,5	0,5	-1,4	5,0	1,9	..	0,3	-0,5
Gomma e plastica	0,7	3,3	2,7	-0,5	0,8	-5,0	2,8	..	1,1	1,8	-0,3
Minerali non metalliferi	0,9	-0,7	1,5	0,5	0,8	-5,6	3,4	1,8	0,4	0,5	-6,2
Metallurgia e prod. in metallo	3,3	3,6	1,6	1,2	5,4	-5,2	5,3	0,2	0,2	1,4	-0,8
Meccanica	2,6	1,9	2,2	0,7	5,4	-5,5	2,7	0,4	-0,7	3,9	-2,5
Elettromeccanica	1,8	1,4	1,9	0,1	3,0	-7,4	3,4	1,5	-0,5	0,7	-5,0
Mezzi di trasporto	1,0	-4,0	1,2	-3,5	8,2	-7,3	..	1,7	-1,7	4,2	-2,5
Altre industrie manifatturiere	1,0	3,1	0,5	-1,8	1,0	-3,3	2,9	1,2	-1,6	2,5	-1,0
Energia, gas e acqua	2,2	0,7	0,1	2,4	0,6	10,4	2,9	2,9	4,4	-0,4	12,5
Costruzioni	6,3	-1,8	1,0	2,8	0,9	-1,2	-1,3	..	-0,5	-1,3	-0,6
SERVIZI	72,6	1,4	2,0	1,2	1,8	-0,3	1,5	0,5	..	0,4	-0,8
di cui:											
Commercio	11,2	1,8	0,8	..	1,4	-3,0	3,5	0,4	-0,4	0,3	-2,6
Alberghi e ristoranti	3,9	2,1	3,8	-1,0	2,8	-0,5	1,3	1,4	-3,3	2,3	..
Trasporti e comunicazioni	7,5	3,5	4,3	3,4	1,7	-0,7	4,5	2,2	2,4	..	-0,9
Credito e assicurazioni	5,4	1,6	3,0	1,2	8,7	2,7	1,5	3,4	0,9	5,9	2,2
Servizi a imprese e famiglie	23,3	0,9	2,5	1,7	1,3	0,3	-0,6	-3,3	-1,7	-1,4	-1,9
TOTALE	100,0	1,3	1,7	0,9	1,9	-0,9	1,9	0,7	-0,1	0,5	-0,9

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.

Questo quadro recepisce per il 2006-07 la revisione delle stime di contabilità nazionale diffuse lo scorso marzo dall'Istat. Rafforzando le revisioni apportate negli anni precedenti, la dinamica del valore aggiunto, della produttività e della competitività di costo nel settore manifatturiero risulta ora decisamente migliore, anche se ancora largamente inferiore a quella registrata in Francia e in Germania. La ripresa del settore, che nei dati disponibili fino al 2006 appariva incerta, risulta invece avviata nel 2004 e proseguita più vivacemente fino alla recente crisi economica e finanziaria. A fronte di rettifiche marginali negli altri settori, con la sola eccezione delle costruzioni nel 2007, la dinamica della produttività del lavoro nel totale dell'economia è stata rivista al rialzo di 0,4 punti percentuali nel 2006 e di 0,1 nel 2007 (fig. 10.1).



Fonte: Istat, *Conti nazionali*; cfr. nell'Appendice la sezione: *Note metodologiche*.

(1) La produttività del lavoro è misurata come valore aggiunto al costo dei fattori per unità di lavoro (quantità a prezzi concatenati).

Nel settore manifatturiero il valore aggiunto per unità di lavoro nel biennio 2006-07 risulta ora in crescita dell'1,7 per cento all'anno, mentre appariva stagnante nei dati pubblicati lo scorso anno. Si è di conseguenza fortemente attenuata la perdita di competitività di prezzo dei prodotti italiani, con un aumento medio annuo del CLUP rivisto dal 2,6 all'1,1 per cento. Con riferimento al valore aggiunto per ora lavorata, tra il 2001 e il 2007 la produttività manifatturiera sarebbe cresciuta dell'1,2 per cento all'anno secondo i dati dell'indagine della Banca d'Italia (Invind), dello 0,4 secondo i conti nazionali; parte della differenza è presumibilmente imputabile alle imprese con meno di 20 addetti, incluse nei conti nazionali ma non in Invind.

La violenta crisi internazionale ha determinato una netta inversione ciclica nel 2008. Il settore manifatturiero ha immediatamente risentito del brusco calo del commercio mondiale: rispetto al 2007, il valore aggiunto si è contratto nella media dell'anno del 4,6 per cento e la produttività del lavoro del 2,9, con una caduta rispettivamente del 9,4 e del 7,4 per cento nel quarto trimestre rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente. Riduzioni considerevoli del valore aggiunto sono state registrate nei settori produttori di beni di investimento, in particolare nei mezzi di trasporto (-7,3 per cento), nell'elettromeccanica (-7,4) e nella meccanica (-5,5); tra le produzioni tradizionali, il valore aggiunto è diminuito di circa il 6 per cento nel settore del legno e dei mobili e in quello del cuoio e delle calzature.

Le imprese

Secondo i dati delle Camere di commercio, nel 2008 il numero di imprese è aumentato dello 0,6 per cento rispetto all'anno precedente, frutto di oltre 374.000 cessazioni e 410.000 nuove iscrizioni. La riduzione del tasso di crescita del numero di imprese, che si è collocato su un valore storicamente basso, sembra essere più la prosecuzione di una tendenza pregressa, in atto dal 2006, che l'effetto direttamente imputabile alla crisi economica e finanziaria. Gli effetti di quest'ultima sono invece visibili nei dati relativi al primo trimestre del 2009, che segnalano l'aggravarsi delle difficoltà di sopravvivenza delle imprese: il numero di nuove procedure fallimentari, pari a 2.600, risulta superiore di oltre un terzo rispetto a quello registrato nell'intero

2007; si tratta di 43 casi ogni mille imprese, rispetto ai 30 dello stesso periodo del 2008 e ai 37 del quarto trimestre del 2008.

La crisi ha colpito il sistema produttivo italiano in una fase di profonda ristrutturazione, innescata dalle maggiori pressioni concorrenziali che sono discese dalla globalizzazione, dall'integrazione dei mercati europei e dalla rivoluzione tecnologica. La ristrutturazione, più intensa nel settore manifatturiero, si è caratterizzata per il processo di riallocazione di risorse in favore delle imprese più efficienti e per i mutamenti delle strategie aziendali, con una maggior attenzione verso il marchio, la qualità dei prodotti e l'internazionalizzazione della produzione (cfr. *Rapporto sulle tendenze nel sistema produttivo italiano*, Banca d'Italia, «Questioni di economia e finanza», n. 45, 2009).

Elaborazioni sui dati di Inwind, estesi anche alle imprese dei servizi privati non finanziari, indicano che la diffusione e l'intensità della crisi sono maggiori nel settore manifatturiero e nelle imprese più propense all'esportazione; le difficoltà si sono poi velocemente estese alle aziende più piccole, soprattutto se subfornitrici di imprese di maggiore dimensione, e a quelle più indebitate, che si confrontano con inasprite condizioni di finanziamento nei mercati e presso le banche (cfr. il capitolo 14: *La condizione finanziaria delle famiglie e delle imprese*). Più al riparo dalla contrazione della domanda sono le aziende operanti nei servizi di pubblica utilità e della grande distribuzione commerciale o su commesse pubbliche.

Secondo interviste approfondite a un ristretto numero di imprenditori e manager, la crisi graverebbe in particolare sui subfornitori di piccola e media dimensione, a cui le imprese committenti, più grandi, tenderebbero a tagliare gli ordinativi prima di ridurre la produzione interna e a utilizzare il maggior potere di contrattazione per acquisire beni intermedi a condizioni più vantaggiose o con più lunghe dilazioni di pagamento. Ciò potrebbe portare a un consolidamento all'interno dei settori, ma anche a una perdita delle competenze specialistiche detenute dai subfornitori.

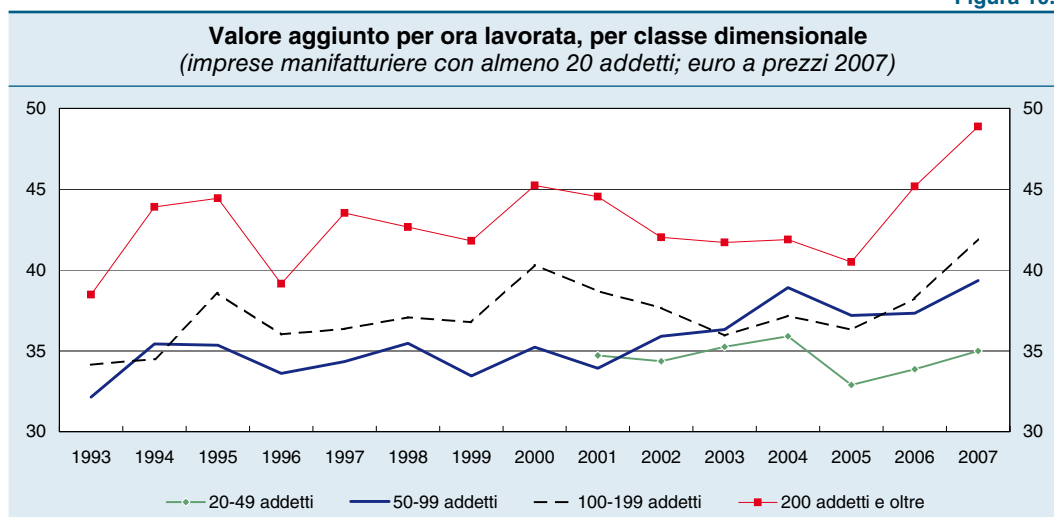
La crisi potrebbe mettere a rischio la sopravvivenza di aziende competitive dal punto di vista industriale, ma finanziariamente indebolite. Secondo i dati di Inwind, circa metà delle imprese ha modificato la propria strategia competitiva nel periodo 2000-06; in media, queste hanno risentito in misura più contenuta degli effetti della crisi economica e finanziaria e, facendo leva sul rinnovamento e miglioramento qualitativo dei prodotti, prevedono un andamento del fatturato nel 2009 meno negativo. Tuttavia, quasi un quinto di esse presenta un livello di indebitamento elevato, anche per gli investimenti effettuati nel processo di ristrutturazione.

La dimensione delle imprese italiane, ridotta nel confronto internazionale, in passato ha spesso garantito la flessibilità necessaria a fronteggiare i cambiamenti della domanda mondiale. Tuttavia, essa appare oggi un fattore di debolezza, anche in condizioni normali del ciclo economico: imprese particolarmente piccole faticano ad assorbire gli elevati costi fissi connessi con l'attività di esportazione e di innovazione. Ne consegue una relazione positiva tra dimensione di impresa, da un lato, e livello e dinamica della produttività, dall'altro.

Secondo i dati di Inwind per il settore manifatturiero, nella media del periodo 2001-07 il valore aggiunto per ora lavorata delle imprese con 20-49 addetti risulta inferiore del 20 per cento a quello delle imprese con oltre 200 addetti, del 10 rispetto a quello delle imprese con 50-199 addetti; tra il 2005 e il 2007 la crescita media annua della produttività oraria è stata del 3,1 per cento nelle imprese più piccole, del 9,8 in quelle più grandi (fig. 10.2). Analoghe differenze si osservano per la produttività totale dei fattori, una misura che approssima le capacità innovative e organizzative alla base dell'efficienza produttiva, il cui miglioramento nel biennio 2006-07, dopo un decennio di stagnazione, rifletterebbe la riallocazione di quote di valore aggiunto verso le imprese più efficienti.

La peculiarità dimensionale italiana è solo in parte attribuibile alla specializzazione settoriale più sbilanciata verso produzioni tradizionali. Secondo nostre stime econometriche per 15 settori in 15 paesi dell'OCSE, il capitale sociale, inteso come grado di fiducia prevalente all'interno della società, e l'efficienza del sistema giudiziario risultano essere determinanti statisticamente significative della dimensione media di impresa. Tenendo conto di specificità settoriali e di paese, le stime suggeriscono che a livelli di capitale sociale elevati come quelli che si osservano nei paesi scandinavi si assocerebbe una dimensione media delle imprese quasi doppia rispetto a quella attuale. Risultati analoghi si ottengono ripetendo l'analisi per le regioni italiane.

Figura 10.2

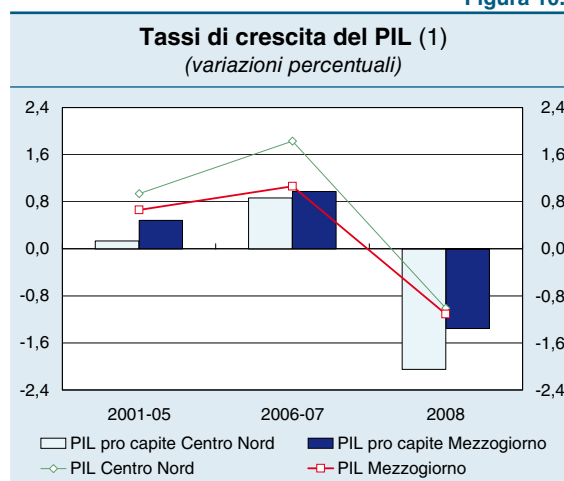


Fonte: elaborazioni su dati Invind e Centrale dei bilanci; cfr. nell'Appendice la sezione: Note metodologiche.

Le dinamiche territoriali

Tra il 2001 e il 2008 il prodotto in termini reali è cresciuto in media all'anno dello 0,8 per cento al Centro Nord e dello 0,4 per cento nel Mezzogiorno (cfr. *L'economia delle regioni italiane nell'anno 2008*, Banca d'Italia, «Economie regionali», di prossima pubblicazione): il divario di crescita a sfavore del Mezzogiorno, di entità modesta nel quinquennio 2001-05, si è ampliato nel biennio successivo (fig. 10.3). Nel 2008, nonostante la tradizionale maggiore sensibilità al ciclo del sistema produttivo settentrionale, la contrazione del prodotto è stata, nelle stime della Svimez, pari a un punto percentuale al Centro Nord e lievemente più accentuata (-1,1 per cento) nel Mezzogiorno, dove il prodotto dell'industria è calato in misura più marcata (-3,2 per cento, a fronte del -2,6 del Centro Nord). La più intensa riduzione dei consumi finali interni meridionali (-0,8 con-

Figura 10.3



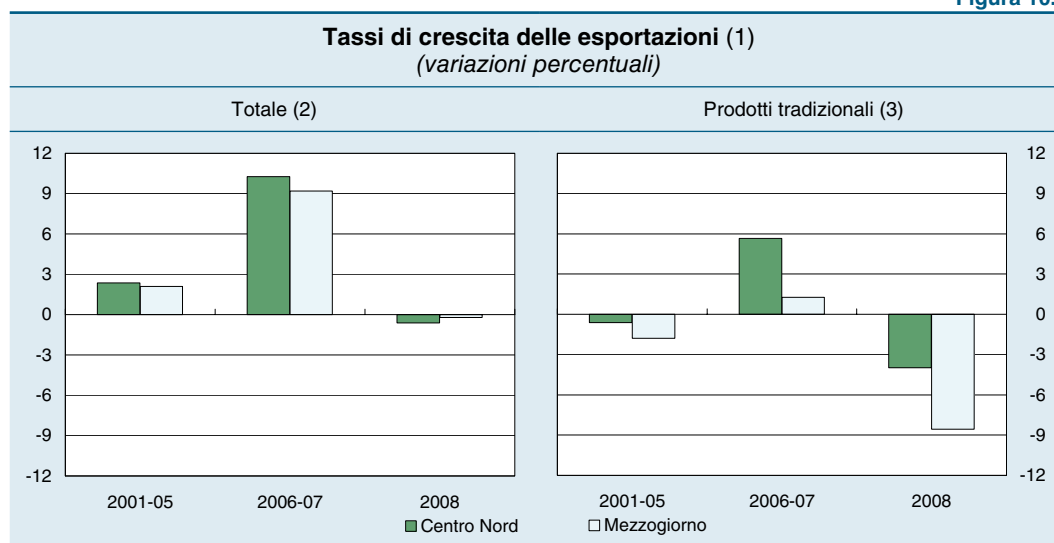
Fonte: Istat, *Conti economici territoriali*, per gli anni dal 2001 al 2007; stime Svimez per il 2008.
(1) Valori a prezzi concatenati. Tassi di crescita medi annui per i periodi 2001-05 e 2006-07.

tro -0,5 per cento) è dovuta a una più ampia contrazione della spesa delle famiglie, a fronte di una dinamica analoga (0,6 per cento) di quella delle Amministrazioni pubbliche. Il calo degli investimenti fissi lordi è stato lievemente superiore al Centro Nord (-3,0 per cento contro -2,8).

In termini di PIL pro capite il divario tra il Centro Nord e il Mezzogiorno è rimasto sostanzialmente stabile; nel periodo 2001-08 il prodotto per abitante del Mezzogiorno si è attestato attorno al 57 per cento di quello relativo al Centro Nord, risentendo della più forte crescita della popolazione in quest'area (0,8 per cento in media all'anno, a fronte dello 0,2 per cento nel Mezzogiorno).

Tra il 2001 e il 2008 le esportazioni a prezzi correnti, esclusi i prodotti petroliferi, sono cresciute in media all'anno a un tasso lievemente più elevato al Centro Nord (3,9 per cento contro 3,4 nel Mezzogiorno); nel Centro Nord la loro incidenza sul prodotto dell'area è circa tre volte quella delle regioni meridionali. Il divario di crescita delle esportazioni tra le due aree, ampliatisi nel biennio 2006-07, si è ridotto nel 2008, quando le esportazioni sono calate di mezzo punto percentuale al Centro Nord, restando sostanzialmente stazionarie nel Mezzogiorno (fig. 10.4). Nei settori tradizionali (tessile e abbigliamento, cuoio e calzature e altri prodotti manifatturieri, che includono i mobili), maggiormente esposti alla concorrenza dei paesi di recente industrializzazione e a più basso costo del lavoro, la dinamica delle esportazioni meridionali ha continuato a mostrare andamenti più sfavorevoli che nel resto del Paese.

Figura 10.4



Fonte: Istat, *Le esportazioni delle regioni italiane*.

(1) Valori a prezzi correnti. Tassi di crescita medi per i periodi 2001-05 e 2006-07. – (2) Sono esclusi i prodotti petroliferi e, per rendere i dati confrontabili nel tempo, le provviste di bordo; cfr. nell'Appendice la sezione: *Note metodologiche*. – (3) Include il tessile, l'abbigliamento, il cuoio, le calzature e gli altri prodotti manifatturieri (compresi i mobili).

Gli assetti proprietari e di controllo

Società non quotate. – Le imprese industriali non quotate italiane mostrano assetti proprietari sostanzialmente stabili nel tempo. La proprietà è assai concentrata ed è rafforzata spesso dalla presenza di clausole di gradimento nello statuto e di patti di sindacato tra i soci (oltre il 40 per cento nel 2008). Circa i due terzi si definiscono a controllo fa-

miliare. Questo modello di controllo è più diffuso tra le imprese di dimensione minore, tra quelle che operano nei settori tradizionali e tra quelle localizzate nel Mezzogiorno.

Nell'ultimo decennio, in media ogni anno il 3 per cento delle imprese manifatturiere ha registrato un cambiamento del controllo. Circa un terzo di questi trasferimenti è avvenuto all'interno della stessa famiglia.

Secondo i dati di Invind, tra il 2004 e il 2006 nelle imprese industriali con almeno 50 addetti i trasferimenti del controllo legati agli avvicendamenti generazionali sono cresciuti significativamente determinando una riduzione dell'età media dei controllanti. Nel 2008 il 53 per cento delle imprese familiari risultava controllato dal fondatore e il 42 da un discendente; solo il 5 da un manager non collegato alla famiglia. Rispetto a quelle non interessate da trasferimenti, le imprese che nel decennio sono state oggetto di un mutamento di controllo sono mediamente di maggiori dimensioni. Il confronto tra le imprese scambiate "sul mercato" e quelle che hanno sperimentato un trasferimento infra-familiare segnala che i due fenomeni hanno caratteristiche diverse: nel primo caso il trasferimento si ricollega a difficoltà delle imprese stesse (è più frequente per quelle che sperimentano una minore crescita del fatturato e realizzano minori investimenti), nel secondo sembra associato al ricambio generazionale.

Analisi econometriche relative al periodo 1996-2007 mostrano come l'incertezza sulla domanda attesa riduca gli investimenti delle imprese familiari in misura significativamente superiore rispetto a quelli delle altre. L'effetto è più elevato se il controllo è esercitato direttamente da una persona fisica e al crescere della quota di controllo.

Società quotate. – Il sistema della governance delle società quotate italiane ha subito nel corso degli ultimi anni rilevanti modifiche. Sotto il profilo istituzionale, il quadro legislativo e le forme di autoregolamentazione sono stati avvicinati alle migliori prassi internazionali. La complessità e l'opacità degli assetti di controllo si sono ridotte. È migliorato il grado di tutela degli azionisti di minoranza.

Un segnale dei mutamenti è l'accresciuta presenza nel capitale delle società italiane di investitori istituzionali, in particolare di quelli stranieri. Tuttora modesta è però la loro partecipazione alle assemblee societarie.

Dal 1998 al 2007 la percentuale di società partecipate da investitori istituzionali stranieri con quote superiori al 2 per cento è significativamente cresciuta, passando dal 25 al 51 per cento (nel 2008 la percentuale è scesa al 42 per cento, probabilmente in conseguenza delle politiche di disinvestimento attuate dagli investitori in risposta alla crisi finanziaria). La crescita ha riguardato in particolare le società non finanziarie; la partecipazione nelle banche, già inferiore rispetto alle altre società, si è invece ridotta.

Elaborazioni relative al biennio 2007-08 sulla partecipazione alle assemblee delle società detenute in portafoglio da parte di alcuni tra i maggiori investitori istituzionali europei segnalano rilevanti differenze di comportamento nei vari paesi. In Italia gli investitori prendono parte alle assemblee nel 46 per cento dei casi, mentre in Francia e in Germania tale percentuale sale al 99 per cento. Nel Regno Unito i casi di mancata partecipazione sono sporadici. Tra gli ostacoli alla partecipazione alle assemblee delle società italiane segnalati dagli investitori figurano la carenza di informazioni tempestive agli azionisti, il vincolo posto da alcune società alla negoziazione delle azioni registrate per il voto e le formalità del voto per delega.

La struttura proprietaria continua invece a caratterizzarsi per una ridotta contendibilità. La concentrazione della proprietà permane in media elevata e il ruolo dei controllanti di maggiore rilievo, famiglie e settore pubblico, risulta in crescita. Nelle società a controllo coalizionale, in linea di principio maggiormente contendibili, gli assetti di controllo risultano rafforzati per il tramite degli amministratori condivisi, soprattutto nelle società a maggiore capitalizzazione.

Nel periodo 1998-2007, in controtendenza rispetto ai principali paesi dell'Europa continentale, il numero di società quotate controllate da famiglie è cresciuto dal 56 al 64 per cento; il loro peso in termini

di capitalizzazione è passato dal 14 al 23 per cento. Negli stessi anni, sebbene la percentuale di società controllate dal settore pubblico sia rimasta stabile, il loro peso in termini di capitalizzazione è cresciuto significativamente (dal 17 al 29 per cento). Ciò è ascrivibile, da un lato alla progressiva cessione sul mercato da parte dello Stato di quote di società in cui mantiene stabilmente il controllo, dall'altro alla recente quotazione di numerose società controllate da enti pubblici locali che operano nel settore delle public utilities.

Il 90 per cento delle società dell'indice S&P-MIB40 hanno amministratori in comune. Tali legami riflettono gli intrecci negli assetti proprietari: una quota rilevante di essi è associata al controllo coalizionale esercitato su alcune società (Mediobanca, Pirelli & C, Assicurazioni Generali, Telecom Italia) da soggetti che a loro volta controllano alcune tra le maggiori società quotate.

Sotto il profilo regolamentare, il previsto recepimento della direttiva sull'esercizio dei diritti degli azionisti (direttiva CE 11 luglio 2007, n. 36), il cui obiettivo principale è favorire l'esercizio informato del diritto di voto, dovrebbe contribuire ad accrescere ulteriormente la partecipazione al capitale degli investitori istituzionali e il loro attivismo. Ulteriori rafforzamenti della tutela degli azionisti di minoranza potrebbero derivare dall'applicazione della disciplina delle operazioni con parti correlate il cui regolamento di attuazione è ancora in attesa di emanazione.

Le privatizzazioni. – Nel corso del 2008 il Ministero dell'Economia e delle finanze (MEF) ha ceduto alla CAI (Compagnia Aerea Italiana) S.p.a. la propria quota di controllo nell'Alitalia dietro il corrispettivo di 1.052 milioni di euro. Le attività non cedute alla CAI sono confluite in una "bad company" che, posta in amministrazione straordinaria, ha il compito di cederle gradualmente a beneficio dei creditori dell'Alitalia. Nel dicembre del 2008 la AP Holding, società controllata dal Gruppo Toto, e la CAI hanno raggiunto l'accordo per il passaggio a quest'ultima della proprietà di Air One; la CAI ha così proceduto all'integrazione di Air One, che ha conferito l'intera flotta, con gli asset rilevati da Alitalia, dando vita alla nuova compagnia aerea. Il network congiunto delle due compagnie è attivo dal 13 gennaio e, fino al 30 giugno del 2009, potrà operare in deroga alle norme antitrust.

Avviato nel 2006, il processo di privatizzazione dell'Alitalia è stato lungo e travagliato. Nell'estate del 2007 si sono ritirati tutti i partecipanti all'asta bandita nel dicembre dell'anno precedente; in seguito alla riapertura dei termini nel settembre dello stesso anno, il 2 aprile 2008 si è conclusa negativamente anche la trattativa tra il Governo e Air France-KLM. Dopo la concessione di un prestito ponte di 300 milioni di euro per consentire lo svolgimento dell'ordinaria amministrazione, lo scorso ottobre una cordata di imprenditori e banche italiane ha presentato un'offerta vincolante al fine di rilevare il marchio e le attività della vecchia Alitalia. A favore del personale non assunto dalla CAI e non riasorbito in altre attività è stata prevista l'applicazione della legge 27 ottobre 2008, n. 166 (conversione del decreto legge 28 agosto 2008, n. 134), che estende la legge 18 febbraio 2004, n. 39 (cosiddetta legge Marzano) alla ristrutturazione di grandi imprese in crisi industriale e non solo finanziaria e prevede il ricorso agli ammortizzatori sociali per sette anni (48 mesi di Cassa integrazione e guadagni e 36 mesi di indennità di mobilità) come misura di sostegno per i lavoratori in esubero.

Il 12 gennaio scorso Alitalia e Air France-KLM hanno raggiunto un accordo per avviare una nuova partnership strategica, suggellata dall'acquisizione da parte della compagnia francese di una quota di minoranza in Alitalia. Dopo l'approvazione dell'Antitrust, Air France-KLM ha sottoscritto un aumento di capitale riservato di 323 milioni di euro, a cui corrisponde una quota del 25 per cento nella nuova Alitalia. L'accordo prevede che fino al 12 gennaio 2013 nessun azionista italiano potrà trasferire azioni al di fuori del gruppo di azionisti di Alitalia o di Air France-KLM (lock-up). Durante il quinto anno il trasferimento di azioni a terzi sarà possibile, ma solo a condizione che gli altri azionisti non abbiano esercitato i propri diritti di prelazione e che il trasferimento sia approvato dal consiglio di amministrazione di Alitalia. L'accordo di lock-up non sarà più valido solo nel caso di una quotazione in borsa, possibile a partire dal terzo anno.

La Corte di giustizia europea ha recentemente dichiarato la normativa italiana relativa ai criteri di esercizio dei poteri speciali dello Stato nelle società privatizzate

(*golden share*) incompatibile con i principi comunitari in materia di libertà di stabilimento e di libera circolazione di capitali.

Tali poteri speciali sono previsti negli statuti di Enel, ENI, Finmeccanica e Telecom Italia. Secondo la sentenza i criteri individuati dalla disciplina italiana sarebbero generici e imprecisi e non consentirebbero di determinare le situazioni che ne consentono l'esercizio, lasciando un ampio potere discrezionale alle autorità italiane. Per superare i profili di incompatibilità occorrerebbe modificare l'attuale normativa indicando in dettaglio le circostanze specifiche e oggettive in presenza delle quali è consentito l'utilizzo dei poteri speciali.

I servizi di pubblica utilità e i servizi professionali

Secondo gli indicatori dell'OCSE, in Italia il livello di regolamentazione in alcuni settori, in particolare del terziario, rimane tra i più elevati. L'insufficiente intensità della concorrenza che ne deriva limita le potenzialità di crescita e, creando rendite monopolistiche, danneggia i consumatori e le imprese.

Nei paesi dell'OCSE gli ostacoli alla concorrenza nel comparto dei servizi alla produzione, soprattutto nel caso delle attività professionali e della fornitura di energia, sono correlati negativamente con la crescita del valore aggiunto e della produttività nell'industria manifatturiera. Simulazioni effettuate con un modello strutturale di equilibrio economico generale dell'economia italiana e dell'area dell'euro mostrano che un aumento del grado di concorrenza nei settori, prevalentemente dei servizi, meno esposti alla concorrenza internazionale condurrebbe a riduzioni dei prezzi e a maggiori livelli di consumo, occupazione, investimento e prodotto.

Energia. – Nel 2008 il fabbisogno di energia dell'Italia, al lordo delle perdite di trasformazione, si è attestato a 192 milioni di tonnellate equivalenti di petrolio (MTEP), riducendosi dell'1 per cento rispetto all'anno precedente. La riduzione è stata determinata dalla caduta dell'attività produttiva cui ha fatto seguito, per la prima volta nell'ultimo quarto di secolo, una contrazione della domanda di energia elettrica. L'intensità energetica, che misura l'ammontare di energia necessaria per produrre un'unità di prodotto, è rimasta invariata, a 150,5 TEP/milioni di euro. Rispetto al 2007 i consumi energetici sono stati soddisfatti con un maggior ricorso alle fonti rinnovabili a scapito del petrolio.

Sul grado di utilizzo delle fonti rinnovabili, oltre ai fattori stagionali, ha influito la crescita della potenza installata. La capacità di generazione elettrica da fonte eolica è cresciuta di quasi il 40 per cento, raggiungendo il 3,6 per cento del totale; il contributo dell'Italia al complesso della capacità eolica dell'Unione europea (UE) è pari al 6 per cento, un valore largamente inferiore a quello della Germania (39,4) e della Spagna (26,8). È ancora marginale, anche se in forte crescita, l'apporto degli impianti fotovoltaici (meno dello 0,5 per cento del totale): nel 2008 sono stati realizzati oltre 24.000 impianti fotovoltaici che hanno portato la potenza installata a oltre 400 megawatt.

A fronte di una dipendenza energetica che si mantiene su livelli elevati (le importazioni nette soddisfano l'85 per cento del fabbisogno energetico lordo), nel 2008 si è verificata una ricomposizione per tipo di fonte, con una riduzione delle importazioni di petrolio (-6 per cento) e un aumento di quelle di gas naturale (3,9 per cento), che provengono per quasi due terzi dall'Algeria e dalla Russia.

Sul mercato di approvvigionamento del gas risulta ancora rilevante il peso del gruppo ENI, a cui fa capo oltre il 70 per cento delle disponibilità nazionali (la somma di importazioni nette e produzione nazionale). Secondo stime dell'Eurostat, nel nostro paese i costi di approvvigionamento, al lordo delle imposte, risultano sostanzialmente in linea con quelli medi dell'UE per gli utenti industriali, superiori per le famiglie.

Il grado di concentrazione della produzione elettrica si è ridotto: nel 2008 i primi tre produttori hanno contribuito per il 53 per cento alla produzione lorda (l'Enel per il 31,5 per cento), contro il 60 per cento nel biennio precedente e circa il 70 nella media dell'UE. Il costo dell'energia elettrica in Italia è superiore a quello medio dell'UE a causa del maggiore utilizzo di idrocarburi nella produzione e delle carenze nelle infrastrutture di interconnessione tra le aree del Paese.

Telecomunicazioni. – Nel 2008 il volume d'affari nel mercato delle telecomunicazioni in Italia ha registrato una dinamica modesta per il secondo anno consecutivo (0,8 per cento; 0,4 nel 2007). A frenare l'espansione ha contribuito la riduzione dei prezzi, dovuta nel 2007 agli interventi normativi sui costi di ricarica e sulle tariffe di terminazione mobile, nel 2008 a una maggiore concorrenza. La convergenza tra i comparti della telefonia fissa e mobile e l'avvio del mercato degli operatori mobili virtuali hanno infatti determinato un aumento del numero dei soggetti concorrenti, dopo diversi anni di consolidamento del mercato.

Sebbene l'Italia conservi da tempo il primato in Europa nella telefonia mobile per numero di abbonati in percentuale della popolazione (152,9 per cento), il settore continua a crescere grazie allo sviluppo delle tecnologie di banda larga mobile (29 milioni di abbonati a inizio 2009, il 18 per cento in più rispetto al 2007). Investimenti pubblici e privati hanno favorito l'accesso alla banda larga anche da rete fissa, che rimane comunque al di sotto della media europea (19 per cento contro 22,9): alla fine del 2007 la copertura ADSL era disponibile nella totalità delle aree urbane e risultava in crescita del 31 per cento rispetto all'anno precedente nelle zone rurali, segnando un'importante riduzione del digital divide.

Servizi pubblici locali. – Nel 2008 la regolamentazione del settore è stata nuovamente modificata (art. 23-bis del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112). È stato ribadito il principio della gara come modalità ordinaria di affidamento del servizio, ma consentendo diverse eccezioni e rinviando a successivi regolamenti l'attuazione di aspetti fondamentali della normativa.

Le circostanze che giustificano il ricorso a modalità di affidamento diverse dalla gara non sono precisate sufficientemente; agli enti locali è riconosciuta larga discrezionalità nella motivazione da fornire nel caso in cui non si voglia fare ricorso alla gara; è attribuita natura meramente consultiva al parere che l'Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM) è chiamata a fornire sulla motivazione.

Il meccanismo della gara promuove dinamiche concorrenziali a condizione che siano disponibili competenze tecniche tali da garantire una corretta predisposizione e conduzione delle gare, vi sia un numero sufficiente di potenziali competitori e una reale indipendenza tra regolatore, gestore ed ente locale. Le modifiche introdotte non appaiono tenere adeguatamente in conto questi aspetti.

Servizi professionali. – Nel 2008 il livello di regolamentazione dei servizi professionali in Italia era il più elevato dell'area OCSE.

L'adozione delle misure di liberalizzazione previste dalla legge 4 agosto 2006, n. 248 (cosiddetta legge Bersani) è ancora parziale. Per le professioni principali permangono molte delle restrizioni in materia di tariffe fisse e minime, pubblicità e fornitura di servizi multidisciplinari che la riforma aveva inteso rimuovere. Il processo di liberalizzazione potrebbe beneficiare della rimozione di restrizioni all'accesso, non incise dalla citata legge n. 248.

La riforma prevedeva l'adeguamento dei codici deontologici delle diverse professioni interessate entro il 1° gennaio 2007. In base all'indagine conoscitiva pubblicata nel 2009 dall'AGCM, volta a verificare l'adeguamento dei codici, diverse professioni mantengono restrizioni alla libertà di determinazione dei compensi attraverso l'esplicito riferimento a tariffe vincolanti oppure il richiamo a concetti quali «il rispetto del decoro e della dignità del professionista»; rimangono i divieti alla pubblicità comparativa in quasi tutte le professioni o sono state introdotte forme di autorizzazione preventiva; alcune professioni hanno introdotto vincoli alla costituzione di organizzazioni interdisciplinari, altre non hanno disciplinato la materia. La stessa indagine ha rilevato la presenza di restrizioni all'accesso nei diversi codici professionali e auspicato interventi volti a rimuovere i vincoli alla concorrenza nei servizi di formazione ai professionisti, ridurre la durata del tirocinio, rimuovere le riserve di attività quando non giustificate dal perseguimento di un interesse generale.

Le politiche anticrisi e per lo sviluppo

L'Italia, in linea con gli altri principali paesi europei, ha adottato di recente provvedimenti volti a contrastare gli effetti negativi della crisi economica e finanziaria globale sul sistema produttivo e sui livelli occupazionali. Con la legge 9 aprile 2009, n. 33 (di conversione del decreto legge 10 febbraio 2009, n. 5), sono state concesse detrazioni fiscali per l'acquisto di mobili ed elettrodomestici ed erogati incentivi per l'acquisto di autoveicoli, motocicli e veicoli commerciali. Il sostegno, previsto solo per le aziende che si impegnano a non delocalizzare la produzione dei beni incentivati al di fuori dell'UE, comporterebbe, secondo le stime ufficiali, una spesa di circa un miliardo di euro nel 2009 (meno dello 0,1 per cento del PIL).

Rispetto al totale della manifattura, il peso dei settori che il Governo ha deciso di sostenere era nel 2005 pari al 10 per cento in termini di addetti e al 7,8 in termini di valore aggiunto. Le modalità di intervento del Governo italiano a sostegno della domanda di autoveicoli sono in linea con quelle degli altri principali paesi europei; differiscono, invece, dal lato dell'offerta in quanto non includono, a differenza di quanto accade in Francia e in Germania, espliciti sostegni all'attività di ricerca e sviluppo e agli investimenti in capitale, né trasferimenti diretti a favore delle case automobilistiche in difficoltà. Gli incentivi nel settore automobilistico avrebbero sinora prodotto un apprezzabile stimolo alla domanda (cfr. il capitolo 8: La domanda, l'offerta e i prezzi). Lo stimolo delle detrazioni per l'acquisto di mobili ed elettrodomestici alla produzione nazionale è plausibilmente assai più contenuto per l'entità limitata, per la modalità di erogazione, che lega l'incentivo a un'operazione di ristrutturazione residenziale, e per l'elevata penetrazione delle importazioni in alcuni comparti.

Il Governo è intervenuto anche sul Fondo di garanzia finalizzato al sostegno del flusso di credito alle piccole e medie imprese (PMI) e al consorzio Confidi, estendendone la dotazione a 1,6 miliardi di euro e modificandone le regole di funzionamento. In particolare, è ora possibile destinare gli interventi del Fondo, a cui sono ammesse per la prima volta le imprese artigiane, anche alle misure occorrenti a garantire la rinegoziazione dei debiti in essere con il sistema bancario; inoltre, per agevolare l'accesso alle imprese di media dimensione, è stato innalzato il tetto per ogni singola operazione da 500 mila a 1,5 milioni di euro. Nella stessa direzione di sostegno alle PMI va la recente decisione della Cassa depositi e prestiti di erogare alle banche fino a 8 miliardi di prestiti da utilizzare per nuovi finanziamenti alle PMI.

I più recenti provvedimenti di politica economica a sostegno della competitività di lungo periodo si inquadrano nel progetto Industria 2015, recepito dalla legge finanziaria per il 2007. Il progetto si poneva l'obiettivo di semplificare e razionalizzare l'insieme degli interventi di politica industriale in linea con le tendenze comunitarie e internazionali recenti; esso prevedeva sia agevolazioni fiscali volte a ridurre i costi di produzione e a incentivare gli investimenti e la crescita delle imprese, sia aiuti settoriali di tipo selettivo attraverso i Progetti di innovazione industriale.

Con la stessa legge 9 aprile 2009, n. 33, il Governo ha introdotto il "contratto di rete", già delineato nel progetto Industria 2015, con cui si cerca di superare i limiti della ridotta dimensione aziendale

prevedendo che due o più imprese possano esercitare in comune attività economiche rientranti nei rispettivi oggetti sociali allo scopo di accrescere la capacità innovativa e la competitività sul mercato. Al contratto si applicano le disposizioni fiscali, amministrative, finanziarie, nonché quelle relative alla ricerca e allo sviluppo già previste per i distretti produttivi (legge 23 dicembre 2005, n. 266; cosiddetta fiscalità di distretto).

Rispetto alle raccomandazioni della Commissione e del Consiglio europeo sugli interventi a sostegno della competitività accolte in Industria 2015, appare ancora lacunosa la predisposizione di meccanismi affidabili di monitoraggio e di valutazione delle politiche.

Nostre analisi su alcuni importanti provvedimenti di incentivazione in vigore in Italia nel recente passato – il Fondo speciale per la ricerca applicata, attivo sino al 2000, il Fondo per l'innovazione tecnologica, riformato nel 2001, e la Promozione del sistema regionale delle attività di ricerca industriale, innovazione e trasferimento tecnologico dell'Emilia Romagna, istituita nel 2002 – mostrano come spesso la loro efficacia sia stata scarsa. Il sostegno all'attività innovativa si traduce in maggiori investimenti e talvolta in miglioramenti complessivi delle performance delle imprese, quando a beneficiarne sono soprattutto le aziende più piccole, maggiormente esposte al razionamento dei finanziamenti da parte di soggetti privati.

Le politiche regionali. – Nel 2008 è proseguita l'attuazione dei programmi previsti dal Quadro comunitario di sostegno per il periodo 2000-06. Alla fine dell'anno i pagamenti avevano raggiunto il 93,6 per cento (79,9 per cento alla fine del 2007) del costo totale per i programmi operativi dell'Obiettivo 1, il 103,3 per cento (88,1 per cento) per i documenti unici di programmazione dell'Obiettivo 2 e il 95,5 per cento (86,6 per cento) per i programmi operativi regionali dell'Obiettivo 3.

Con la decisione del 18 febbraio 2009, n. 1112 la Commissione europea ha prorogato al 30 giugno 2009 il termine ultimo di ammissibilità delle spese dei programmi operativi per gli Obiettivi 1 e 3, dei documenti unici di programmazione obiettivo e di iniziative comunitarie fuori obiettivo.

Per il periodo 2007-2013 il Quadro strategico nazionale (QSN), approvato con la decisione della Commissione europea del 13 luglio 2007, n. 3329, stabilisce che ai tre obiettivi di convergenza, competitività regionale e occupazione e cooperazione territoriale europea siano attribuiti rispettivamente il 72,0, il 26,1 e l'1,9 per cento delle risorse comprensive del cofinanziamento allocate a livello nazionale (circa 60,5 miliardi di euro). Come stabilito in sede comunitaria, l'Italia ha destinato all'attuazione della strategia di Lisbona il 68 per cento delle risorse comunitarie dell'Obiettivo convergenza e l'82 per cento di quelle dell'Obiettivo competitività regionale e occupazione.

In base ai dati di fonte comunitaria relativi all'esecuzione finanziaria dei Fondi strutturali per il periodo di programmazione 2007-2013, al 23 aprile 2009 i pagamenti effettuati dalla Commissione ammontavano a circa il 6,9 per cento delle risorse comunitarie disponibili. Tale valore si collocava di poco al di sotto di quello della Germania (8,3 per cento), della Francia (7,5 per cento) e della Spagna (7,4 per cento).

Un rapporto di valutazione indipendente commissionato dalla Commissione europea e reso disponibile nell'aprile 2009 individua alcune possibili linee di intervento per la riforma della politica di coesione nel periodo successivo al 2013. Per l'allocazione della spesa tra obiettivi il rapporto suggerisce una concentrazione delle risorse su un numero limitato di priorità (innovazione, cambiamento climatico, migrazioni, assistenza all'infanzia e agli anziani, capitale umano). Nessuna modifica viene invece ritenuta opportuna per quanto riguarda l'allocazione territoriale dei fondi. Il rapporto propone di rendere più intensa l'attività di monitoraggio dei progressi verso il raggiungimento degli obiettivi e sviluppare le valutazioni controfattuali sull'efficacia dei programmi.

Gli interventi di promozione dello sviluppo nelle aree più deboli del Paese beneficiano, oltre che delle risorse comunitarie e del cofinanziamento nazionale, dei finanziamenti del Fondo per le aree sottoutilizzate (FAS). La delibera del CIPE del 21 dicembre 2007, n. 166 aveva stanziato un ammontare di risorse del FAS per il ciclo 2007-2013 pari a circa 63,3 miliardi di euro (di cui 53,8 per il Mezzogiorno). Provvedimenti successivi riducevano lo stanziamento del Fondo e modificavano l'utilizzo programmato delle risorse, anche a favore di obiettivi considerati prioritari per il rilancio dell'economia. Nel marzo del 2009 la dotazione del FAS risultava pari a quasi 54 miliardi di euro, a seguito di riduzioni per circa 10,5 miliardi e dell'assegnazione, per circa 1,2 miliardi, di risorse revocate alla programmazione 2000-06 in quanto non impegnate o programmate alla data del 31 maggio 2008. Tale disponibilità risultava assegnata per circa 27 miliardi ai Programmi regionali e interregionali (di cui 21,8 miliardi a quelli delle regioni meridionali e agli obiettivi di servizio) e per circa 25,4 miliardi ai Fondi nazionali, suddivisi tra Fondo per l'occupazione e la formazione (4 miliardi), Fondo infrastrutture (12,4 miliardi) e Fondo strategico per il Paese a sostegno dell'economia reale (9 miliardi); le rimanenti risorse erano relative a pre-allocazioni e altri interventi.

Il QSN per il periodo 2007-2013 (cfr. il capitolo 11: L'economia del Mezzogiorno e le politiche territoriali nella Relazione sull'anno 2007) ha introdotto gli obiettivi di servizio, prevedendo finanziamenti aggiuntivi del FAS per circa 3 miliardi di euro, che legano la premialità all'effettiva performance delle Regioni nei settori dell'istruzione, dell'assistenza per l'infanzia e per gli anziani, dei rifiuti urbani e dei servizi idrici. Durante il 2008 e nei primi mesi dell'anno in corso le Regioni meridionali hanno approvato i piani d'azione per il raggiungimento degli obiettivi di servizio. Da un'analisi condotta sui piani d'azione delle Regioni Abruzzo, Basilicata, Calabria e Sardegna, emergerebbe tuttavia che la distribuzione delle risorse pubbliche tra i vari capitoli di spesa è per lo più influenzata da criteri di programmazione che esulano dal meccanismo premiale. L'efficacia del nuovo meccanismo premiale dipenderà dalla capacità delle Regioni di stimolare, anche attraverso sistemi incentivanti sub-regionali, comportamenti volti a una maggior efficienza da parte degli enti locali competenti sul territorio (Comuni, Province, aziende sanitarie, autorità d'ambito, ecc.).

Nel corso del 2008 non vi sono stati nuovi impegni finanziari per gli strumenti della programmazione negoziata. L'attività di deliberazione di nuovi Patti territoriali e Contratti d'area si è conclusa; nuove modalità applicative sono state disposte per i Contratti di programma (cfr. *L'economia delle regioni italiane nell'anno 2008*, Banca d'Italia, «Economie regionali», di prossima pubblicazione).

L'8 maggio 2009 il CIPE, in accordo con le Regioni, ha approvato l'istituzione di 22 zone franche urbane (3 per regione in Sicilia, Campania, Sardegna, Calabria e Puglia, 2 nel Lazio e 1 in Molise, Abruzzo, Basilicata, Liguria e Toscana). La misura interesserà una popolazione di circa 333.000 abitanti. Le zone franche urbane rappresentano aree infra-comunali caratterizzate da elevati livelli di disagio sociale ed economico, la cui popolazione deve essere compresa tra i 7.500 e i 30.000 abitanti (e non deve superare il 30 per cento del totale della popolazione comunale). Esse possono essere istituite solo in comuni caratterizzati da una dimensione demografica minima di 25.000 abitanti e da un tasso di disoccupazione superiore alla media nazionale. L'intervento si concretizza in una serie di sgravi fiscali e agevolazioni per le piccole e micro imprese che iniziano una nuova attività economica nell'area individuata.

Sebbene si tratti di una novità nel panorama italiano delle politiche per la promozione dello sviluppo locale, esempi di zone franche urbane sono diffusi in altri paesi; negli Stati Uniti già alla metà degli anni ottanta erano almeno 40 gli Stati ad aver adottato programmi di questo tipo; nel Regno Unito e in Francia interventi simili hanno avuto avvio rispettivamente nel 1981 e nel 1997. Secondo le più re-

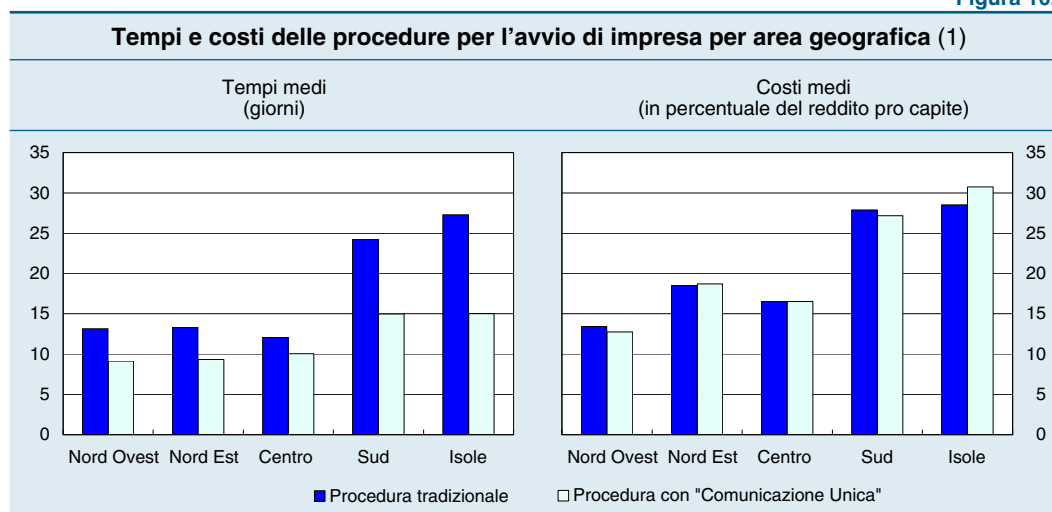
centi valutazioni d'impatto basate sull'esperienza americana e francese, l'efficacia di queste iniziative risulterebbe limitata. Nell'esperienza di questi paesi, l'aumento dell'occupazione nelle aree agevolate è generalmente compensato da una contemporanea riduzione nei territori limitrofi. Inoltre, se riservate a certe categorie di imprese, le agevolazioni tendono a favorire la crescita delle imprese agevolate, a scapito di quelle non beneficiarie.

L'evoluzione del quadro normativo

Semplificazione e qualità del processo legislativo. – Nel confronto internazionale l'Italia si segnala per una legislazione sovrabbondante e un eccesso di regolazione. L'incidenza dei costi amministrativi e burocratici sull'attività di impresa è elevata e presenta un'ampia variabilità territoriale.

Anche quest'anno la posizione dell'Italia nella classifica dei paesi realizzata dalla Banca Mondiale relativa alla facilità di fare impresa è risultata bassa: sessantacinquesima su un campione di 182 paesi contro una posizione media dei paesi OCSE pari a 27. Un nostro esercizio – analogo a quello condotto dalla Banca Mondiale e realizzato con riferimento a cinque indicatori – mostra un'elevata varianza a livello regionale e la possibilità di favorire processi virtuosi di convergenza mediante l'introduzione di misure di semplificazione. Prima dell'introduzione della Comunicazione Unica (che permette di effettuare con un unico adempimento la domanda d'iscrizione al Registro delle imprese, all'Agenzia delle entrate, all'INPS e all'INAIL) avviare un'impresa richiedeva un periodo compreso tra i 12 giorni del Centro e i 27 delle Isole. Il costo variava tra il 13 per cento del reddito pro capite nel Nord Ovest e il 30 per cento nelle Isole. L'introduzione della Comunicazione Unica ha ridotto i tempi (ora occorrono 9 giorni nel Nord Ovest, circa 15 nel Sud e nelle Isole), mentre i costi sono rimasti sostanzialmente stabili (fig. 10.5).

Figura 10.5



Fonte: elaborazioni dall'Indagine sui tempi e costi della regolazione dell'attività d'impresa.
(1) Valori ponderati per il PIL regionale.

L'obiettivo di miglioramento della qualità della regolazione può essere perseguito solo attraverso politiche che incidano contestualmente sulla qualità della regolazione esistente e su quella di nuova emanazione.

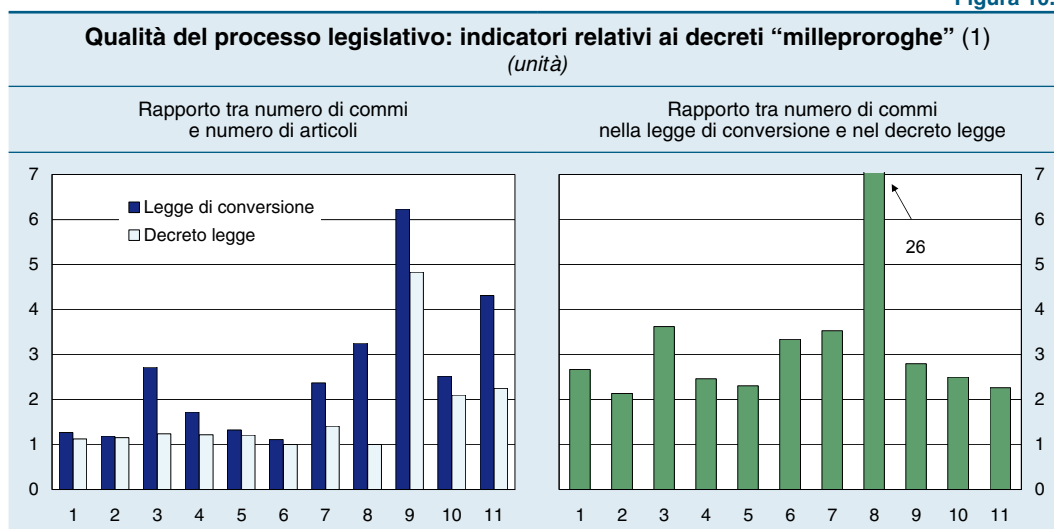
Sotto il primo profilo, è proseguita l'attività di semplificazione normativa e sono state promosse iniziative volte a favorire l'accesso e la conoscibilità delle leggi. È continuata l'attività di misurazione degli oneri derivanti da obblighi informativi, finalizzata al

perseguimento dell'obiettivo europeo di una loro riduzione del 25 per cento, e il monitoraggio della normativa propedeutico all'attuazione della direttiva servizi (direttiva CE 12 dicembre 2006, n. 123). L'effettiva diminuzione dei costi per le imprese dipenderà dalla modalità di realizzazione dei piani di riduzione e dalla capacità di superare possibili resistenze da parte delle singole amministrazioni.

La qualità della nuova regolazione è influenzata negativamente da un impiego limitato e da un'interpretazione formalistica dell'analisi di impatto. Pesano le carenze di professionalità e di informazioni idonee a realizzare valutazioni di tipo economico-quantitativo delle proposte di intervento legislativo. Le leggi sono spesso opache e disorganiche; si caratterizzano per un elevato grado di eterogeneità delle disposizioni contenute.

Una nostra analisi, condotta sui decreti legge "milleproroghe" e sulle relative leggi di conversione approvate tra il 2001 e il 2008, mostra come il numero di commi contenuti nella legge di conversione è in media pari a 2,7 volte quello dei commi presenti nel decreto legge; il rapporto tra numero di commi e numero di articoli (una misura del grado di opacità della legge) cresce in sede di conversione (fig. 10.6); solo il 38 per cento dei commi contenuti nella legge di conversione dell'ultimo decreto approvato (decreto legge 30 dicembre 2008, n. 207) contiene proroghe di termini legislativi mentre la restante percentuale contiene misure diverse per finalità e argomento. Circa il 70 per cento di queste ultime è stato aggiunto in sede di conversione, contro il 20 per cento di quelle contenenti proroghe.

Figura 10.6



Fonte: Camera dei Deputati.

(1) Sull'asse orizzontale sono riportati i decreti approvati nel periodo 2001-08; in particolare: 1: DL 411/2001 convertito con L. 463/2001; 2: DL 236/2002 convertito con L. 284/2002; 3: DL 147/2003 convertito con L. 200/2003; 4: DL 355/2003 convertito con L. 47/2004; 5: DL 266/2004 convertito con L. 306/2004; 6: DL 314/2004 convertito con L. 26/2005; 7: DL 273/2005 convertito con L. 51/2006; 8: DL 173/2006 convertito con L. 228/2006; 9: DL 300/2006 convertito con L. 17/2007; 10: DL 248/2007 convertito con L. 31/2008; 11: DL 207/2008 convertito con L. 14/2009.

Sull'efficacia delle misure di semplificazione normativa e amministrativa e in generale sull'attività d'impresa incide negativamente l'inefficienza della Pubblica amministrazione. Al miglioramento della qualità dell'azione amministrativa è ispirata la legge delega 4 marzo 2009, n. 15 per l'attuazione di una riforma complessiva della disciplina del rapporto di pubblico impiego e dei controlli interni nella Pubblica amministrazione. L'enfasi posta sulla misurazione dell'operato delle amministrazioni e sulla valorizzazione del merito è un importante elemento di novità. Gli effetti della riforma dipenderanno dal modo in cui i principi contenuti nella delega troveranno concreta attuazione.

Tra gli aspetti principali della delega vi sono: la riforma del sistema di valutazione della performance delle strutture e dei dipendenti pubblici, con la creazione di un organismo indipendente deputato all'indirizzo e alla supervisione delle procedure di valutazione e la previsione di una responsabilità in capo ai dirigenti di omessa vigilanza sulla produttività dei dipendenti; l'introduzione di forme di tutela giurisdizionale collettiva nei confronti delle amministrazioni; la revisione della disciplina della contrattazione collettiva in linea con quanto previsto dagli accordi fra le parti sociali con riferimento al settore privato; l'introduzione del principio per cui le norme in materia di rapporti di lavoro possono essere derogate dalla contrattazione collettiva solo nell'ipotesi in cui ciò sia espressamente previsto per legge.

La giustizia civile. – I ritardi della giustizia infliggono costi elevati alle imprese. Secondo i dati di Invind relativi alle sole imprese industriali con almeno 50 addetti, in un terzo dei casi un'impresa coinvolta in una causa civile per inadempimento contrattuale della controparte preferisce accordarsi piuttosto che attendere l'esito del giudizio. Per giungere all'accordo l'impresa rinuncia mediamente al 36 per cento della somma dovuta.

L'organizzazione degli uffici giudiziari e la litigiosità elevata restano i nodi da affrontare. Difficoltà nel governo del sistema giudiziario derivano anche dalla scarsità di informazioni relative alla dotazione di risorse umane e finanziarie degli uffici giudiziari che non consente di valutarne l'adeguatezza e la produttività, di individuare le cause delle disfunzioni e gli opportuni rimedi.

L'obbligo per gli uffici giudiziari di fornire a cadenza regolare informazioni sull'andamento dell'organizzazione dei servizi giudiziari, previsto dal disegno di legge approvato dal Consiglio dei ministri il 6 febbraio 2009 nell'ambito delle misure in materia di ordinamento giudiziario, può contribuire a limitare le carenze informative.

Diritto societario. – Il diritto delle società quotate è stato interessato negli ultimi mesi da due diversi provvedimenti legislativi. Entrambi hanno teso a rafforzare gli strumenti di difesa a disposizione delle società rispetto a eventuali scalate ostili. Ne potrebbe scaturire una riduzione ulteriore della contendibilità del controllo delle società quotate italiane, già limitata a causa dell'elevato grado di concentrazione della proprietà.

Nella disciplina delle offerte pubbliche di acquisto si è eliminata l'obbligatorietà della cosiddetta *passivity rule* (il divieto per il consiglio di amministrazione di adottare misure difensive senza la preventiva autorizzazione dell'assemblea degli azionisti).

Le nuove disposizioni sulla passivity rule producono effetti soprattutto sulle società in cui il primo azionista detiene, direttamente o indirettamente, una quota inferiore al 30 per cento del capitale, poiché tale quota costituiva il quorum per l'approvazione delle misure difensive in assemblea. Alla fine del 2008 tali società rappresentavano il 26 per cento delle imprese quotate; tra esse figurano i principali gruppi bancari e assicurativi del Paese e, tra le società che operano in settori strategici, Telecom Italia.

Un effetto indiretto di rafforzamento della posizione dei soggetti controllanti può discendere dall'incremento del limite di acquisto di azioni proprie dal 10 al 20 per cento del capitale e dal riconoscimento alla Consob della facoltà di richiedere, in determinate circostanze e per un periodo di tempo limitato, la comunicazione delle partecipazioni in società quotate anche al di sotto dell'attuale soglia del 2 per cento. Nel confronto internazionale le soglie di comunicazione previste nel nostro ordinamento sono tra le più basse.

Diritto fallimentare. – Per effetto della crisi, nel primo trimestre del 2009 le procedure fallimentari aperte sono cresciute del 46 per cento rispetto allo stesso periodo del

2008. È aumentato in misura significativa anche l'utilizzo delle procedure di ristrutturazione, in particolare del concordato preventivo, recentemente riformato.

L'utilizzo del concordato preventivo è concentrato nei settori delle costruzioni e del commercio; nel settore manifatturiero riguarda in particolare il comparto tessile. Secondo la rilevazione effettuata con riferimento agli oneri per l'attività d'impresa, la durata media di un concordato preventivo risulta essere di circa 14 mesi (con un minimo di 4 e un massimo di 40), sostanzialmente in linea con quella dei maggiori paesi rilevati nell'indagine della Banca Mondiale. I costi sono circa pari al 14 per cento del valore dell'attivo e sono tuttora più elevati di quelli prevalenti nei principali paesi dell'OCSE.

Per favorire un ampio utilizzo di questo strumento, soprattutto nella fase attuale, potrebbero essere considerati interventi normativi volti ad agevolare la concessione di finanziamenti nella fase di predisposizione del piano di ristrutturazione. La disciplina dei reati fallimentari andrebbe inoltre rapidamente coordinata con le nuove previsioni del diritto fallimentare.