

## 10. LA STRUTTURA PRODUTTIVA E LE POLITICHE STRUTTURALI E TERRITORIALI

Il valore aggiunto del settore manifatturiero, colpito dalla contrazione del commercio internazionale e dalla caduta della domanda di beni durevoli, è sceso nel 2009 del 15,8 per cento, oltre dieci punti percentuali in più rispetto al PIL, e in linea con la flessione media nell'area dell'euro. Il calo del valore aggiunto è stato più contenuto nei servizi (-2,6 per cento). La crisi ha interessato tutte le aree del Paese. La contrazione del prodotto, relativamente più elevata nelle regioni settentrionali, è risultata comunque significativa nel Mezzogiorno che, pur meno coinvolto nei flussi di commercio internazionale, risente della fragilità del suo settore produttivo (cfr. *Mezzogiorno e politiche regionali*, Banca d'Italia, «Seminari e convegni» n. 2, 2009).

La crisi ha colpito l'Italia dopo un decennio in cui si era accumulato un elevato divario di crescita rispetto alla media dei paesi europei e in cui la produttività del lavoro era rimasta stagnante. La struttura produttiva, basata su dimensioni aziendali in media piccole e concentrata in attività con limitate opportunità di crescita, aveva mostrato solo negli anni più recenti segnali di innovazione. La crisi ha impresso un'accelerazione alla ricomposizione della divisione internazionale del lavoro, rendendo ancora più necessaria la riallocazione delle risorse verso i settori e le imprese con maggiori potenzialità di espansione.

Il cambiamento è ostacolato dall'eccessiva regolamentazione di alcuni mercati e da criticità nelle condizioni del fare impresa. Gravano sul sistema produttivo, oltre al carico fiscale e a carenze nelle infrastrutture, la bassa qualità dei servizi pubblici e la lentezza della giustizia. La recente riforma della Pubblica amministrazione mira ad accrescerne l'efficienza soprattutto attraverso l'informatizzazione delle attività, la valutazione dei risultati e la valorizzazione del merito. Alcuni segnali in questa direzione provengono anche dal settore della giustizia, ma restano problemi irrisolti, fra cui l'elevata litigiosità. Corruzione e criminalità organizzata continuano a rappresentare ostacoli significativi allo sviluppo economico, più accentuati in alcune aree del Mezzogiorno.

### *Le dinamiche settoriali e territoriali*

L'attività produttiva, in forte caduta dalla fine del 2008, ha mostrato segni di ripresa dall'estate dello scorso anno. Nella media del 2009, il valore aggiunto è diminuito rispetto all'anno precedente in tutti i principali settori di attività. Nel settore manifatturiero, maggiormente esposto al calo del commercio internazionale, il valore aggiunto è sceso del 15,8 per cento e la produttività del lavoro dell'8,1 per cento, nonostante la flessione delle ore lavorate (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 2009 (1)	Valore aggiunto (2)					Produttività (3)				
		1996-2000	2001-2005	2006-2007	2008	2009	1996-2000	2001-2005	2006-2007	2008	2009
<b>INDUSTRIA</b>	<b>25,5</b>	<b>1,1</b>	<b>0,1</b>	<b>2,2</b>	<b>-3,3</b>	<b>-13,2</b>	<b>1,1</b>	<b>-0,4</b>	<b>1,0</b>	<b>-2,2</b>	<b>-7,6</b>
Industria in senso stretto	19,1	1,1	-0,5	2,5	-3,6	-15,1	1,4	-0,1	1,6	-2,2	-7,6
Estrattive	0,4	1,9	-2,9	1,0	-2,2	-8,6	2,9	-3,1	3,4	0,4	-7,7
Attività manifatturiere	16,4	1,2	-0,7	2,7	-4,9	-15,8	1,4	-0,4	1,8	-3,6	-8,1
Alimentari	1,9	2,2	-1,0	1,9	-2,5	-1,4	2,8	-0,8	0,3	-3,0	3,3
Tessile e abbigliamento	1,4	-0,5	-3,5	-1,1	-0,8	-8,9	2,9	-1,2	2,5	-0,3	2,7
Pelle e cuoio	0,5	-2,4	-3,6	2,6	-7,9	-18,2	-0,5	0,6	2,6	-9,6	-8,1
Legno e mobilio	0,4	2,8	-2,3	1,3	-9,6	-21,7	3,9	-0,3	2,6	-8,5	-15,7
Carta, stampa ed editoria	1,0	1,0	-0,8	1,3	-2,2	-11,3	1,4	-0,5	1,5	-2,1	-6,2
Coke e prodotti petroliferi	0,1	-9,5	-8,2	-2,6	-20,9	7,8	-10,5	-7,3	-4,0	-19,6	14,9
Chimica	1,2	1,8	-0,4	1,4	-3,8	-4,0	1,9	0,1	1,3	-2,8	-2,0
Gomma e plastica	0,6	2,8	-0,5	-0,9	-8,2	-18,5	..	1,2	0,9	-5,5	-7,2
Minerali non metalliferi	0,8	1,5	0,6	0,6	-7,7	-24,6	1,8	0,4	0,2	-7,9	-16,2
Metallurgia e prodotti in metallo	2,7	1,6	1,2	4,8	-3,7	-23,6	0,2	0,2	0,9	-1,0	-15,2
Meccanica	2,3	2,2	0,7	4,7	-4,6	-22,3	0,4	-0,7	3,0	-3,0	-15,7
Elettromeccanica	1,6	1,9	0,2	3,9	-6,7	-18,7	1,5	-0,4	1,6	-3,7	-12,1
Mezzi di trasporto	1,0	1,4	-3,5	8,4	-6,2	-20,1	1,9	-1,8	4,6	-4,0	-8,8
Altre industrie manifatturiere	0,9	0,5	-1,8	1,4	-3,9	-13,5	1,2	-1,6	2,7	-1,8	-7,7
Energia, gas e acqua	2,3	0,2	2,4	0,7	8,5	-10,3	3,0	4,4	0,7	9,0	-9,5
Costruzioni	6,4	1,0	2,8	1,1	-2,4	-6,7	..	-0,6	-1,0	-1,8	-6,0
<b>SERVIZI</b>	<b>74,5</b>	<b>2,0</b>	<b>1,3</b>	<b>1,7</b>	<b>-0,4</b>	<b>-2,6</b>	<b>0,5</b>	<b>..</b>	<b>0,3</b>	<b>-0,5</b>	<b>-1,3</b>
di cui:											
Commercio	11,1	0,8	0,1	1,4	-2,1	-9,5	0,5	-0,4	0,4	-1,3	-7,4
Alberghi e ristoranti	4,1	3,8	-1,0	2,9	0,8	-2,0	1,4	-3,3	2,5	1,8	-0,7
Trasporti e comunicazioni	7,4	4,3	3,5	1,4	-0,6	-3,8	2,2	2,5	-0,5	-1,0	-1,2
Credito e assicurazioni	5,5	3,0	1,3	8,0	0,7	-2,3	3,5	0,9	5,1	0,1	-1,6
Servizi a imprese e famiglie	23,9	2,5	1,7	1,1	-0,4	-1,4	-3,4	-1,7	-1,6	-1,5	0,4
<b>TOTALE</b>	<b>100,0</b>	<b>1,7</b>	<b>0,9</b>	<b>1,9</b>	<b>-1,2</b>	<b>-5,5</b>	<b>0,7</b>	<b>-0,1</b>	<b>0,5</b>	<b>-0,9</b>	<b>-2,9</b>

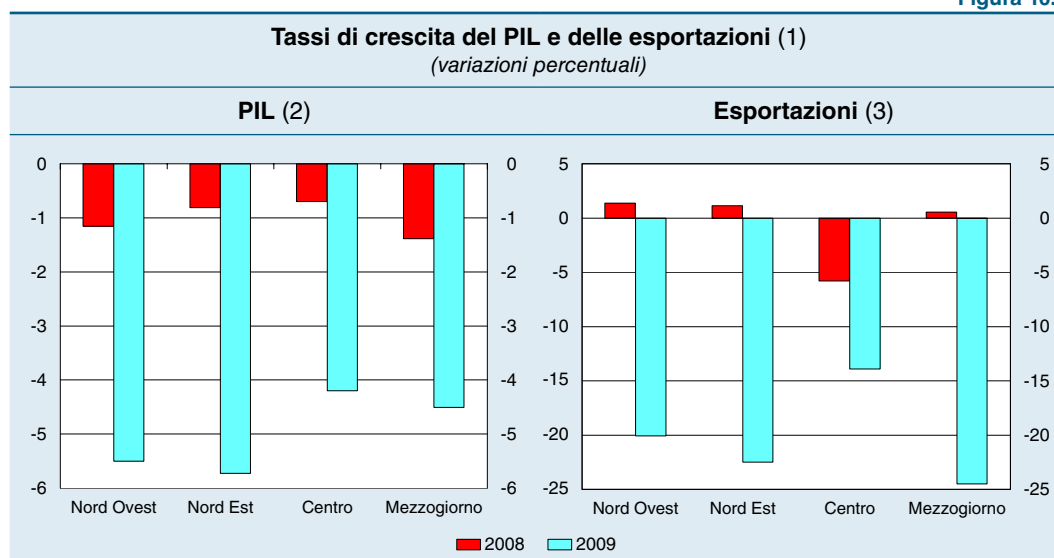
Fonte: Istat, *Conti economici nazionali*; cfr. nell'Appendice la sezione: *Note metodologiche*.  
(1) Ai prezzi base; valori a prezzi correnti. – (2) Ai prezzi base; quantità a prezzi concatenati. – (3) Valore aggiunto ai prezzi base per unità di lavoro; quantità a prezzi concatenati.

La crisi ha colpito pesantemente i settori produttori di beni di investimento e di beni di consumo durevoli. Il valore aggiunto è sceso di oltre il 20 per cento in media nei comparti del metalmeccanico (metallurgia, meccanico, elettromeccanico e mezzi di trasporto), in robusta crescita nel biennio 2006-07. Nel comparto tessile, in contrazione da oltre dieci anni, il calo è stato più contenuto (-8,9 per cento) grazie alla sostanziale tenuta della produzione di beni di abbigliamento. Anche nel settore delle costruzioni il valore aggiunto è diminuito in misura superiore alla media (-6,7 per cento), contribuendo al forte calo dell'indotto, in particolare della trasformazione dei minerali non metalliferi. In entrambi i settori la contrazione si è protratta fino al secondo semestre. Nei servizi privati il valore aggiunto è sceso del 2,6 per cento: la flessione più marcata si è registrata nel commercio (-9,5 per cento), in particolare quello all'ingrosso, e tra i servizi alle imprese e alle famiglie (-4,8 per cento, al netto delle attività di locazione).

Nell'area dell'euro il valore aggiunto del settore manifatturiero è diminuito nel 2009 del 16,6 per cento rispetto al 2008. La flessione è stata particolarmente accentuata in Germania (-18,2 per cento), lievemente inferiore alla media in Spagna (-14,7 per cento) e più contenuta in Francia (-10,6 per cento), dove la dinamica nel periodo precedente la crisi era stata più debole. La caduta in questo settore ha contribuito per 3 punti al calo del valore aggiunto complessivo in Italia, rispetto a 4,4 punti in Germania, 1,4 in Francia, 2,2 in Spagna e 3,2 nell'area dell'euro.

Nel 2009 la fase recessiva ha interessato tutte le aree del Paese (cfr. *L'economia delle regioni italiane*, Banca d'Italia, «Economie regionali», di prossima pubblicazione). In base alle indicazioni della Svimez, la diminuzione del prodotto interno lordo (fig. 10.1) sarebbe risultata relativamente più elevata nelle regioni settentrionali (-5,5 e -5,7 per cento, rispettivamente nel Nord Ovest e nel Nord Est) rispetto alle altre aree (-4,2 e -4,5 per cento, rispettivamente nel Centro e nel Mezzogiorno). La contrazione dell'occupazione (cfr. il capitolo 9: *Il mercato del lavoro*), che ha analogamente coinvolto l'intero territorio nazionale, è risultata meno intensa nelle regioni del Centro e più accentuata nel Mezzogiorno. La riduzione in valore delle vendite all'estero di prodotti non petroliferi (fig. 10.1) è stata superiore a un quinto nel Sud (-24,5 per cento), nel Nord Est (-22,5 per cento) e nel Nord Ovest (-20,1 per cento); per le regioni centrali, che già avevano sperimentato una contrazione delle esportazioni nel 2008, la diminuzione è risultata del 13,9 per cento.

Figura 10.1



Fonte: per i dati sul PIL relativi al 2008: Istat, *Conti economici territoriali*; per i dati sul PIL relativi al 2009: stime Svimez; per i dati sulle esportazioni: Istat, *Le esportazioni delle regioni italiane*.

(1) Tassi di crescita annuali. – (2) Il PIL è espresso in valori concatenati. – (3) Le esportazioni sono espresse in valori a prezzi correnti ed escludono i prodotti petroliferi e le provviste di bordo; cfr. nell'Appendice la sezione: *Note metodologiche*.

In base ai risultati dell'indagine condotta dalla Banca d'Italia presso le imprese dell'industria e dei servizi privati non finanziari con almeno 20 addetti (*Invind*), il fatturato del 2009 è risultato in calo rispetto al 2007 per il 70 per cento delle imprese del Nord Ovest e per i due terzi di quelle del Nord Est e del Centro; nel Mezzogiorno la quota era pari a circa il 60 per cento.

Dal 2000 al 2009 il prodotto per abitante nelle regioni meridionali è passato dal 56 al 58 per cento di quello del Centro Nord. La leggera riduzione del divario è dovuta alla più elevata crescita della popolazione nel Centro Nord (0,9 per cento in media d'anno a fronte dello 0,2 per cento del Mezzogiorno) che ha più che compensato il più intenso aumento del prodotto delle regioni centrosettentrionali (0,3 per cento in media all'anno a fronte della crescita nulla delle regioni del Sud).

## *Le imprese e le politiche anticrisi*

Le elaborazioni sui dati dell'indagine Invind, già riferita in capitoli precedenti, confermano la più forte intensità della crisi nel settore manifatturiero, dove il fatturato a prezzi costanti è diminuito del 12,5 per cento (8 per cento nel totale). A parità di altre caratteristiche, il calo è stato maggiore per le imprese con un'elevata quota di esportazioni; più contenuto per quelle che, nel periodo precedente la crisi, avevano avviato un processo di ristrutturazione attraverso un significativo mutamento della strategia aziendale (circa il 50 per cento del totale). Nel complesso, gli effetti della recessione sulla redditività sarebbero rilevanti: circa il 30 per cento delle imprese dichiara di aver realizzato perdite nel 2009, il doppio rispetto al 2007.

Nel settore manifatturiero, le imprese hanno reagito al forte calo della domanda perseguendo strategie di riduzione dei costi e aumentando la diversificazione dei prodotti e dei mercati di destinazione.

*È proseguita la riduzione dell'input di lavoro, attraverso la contrazione del numero di ore effettivamente lavorate pro capite, il ricorso alla Cassa integrazione guadagni e il blocco del turnover (cfr. il capitolo 9: Il mercato del lavoro). La flessione degli addetti rispetto al 2008 è stata contenuta al 2,7 per cento, anche grazie alla internalizzazione degli acquisti in subfornitura, ridottisi in particolare nel metalmeccanico. Un quarto delle imprese (quasi il 30 per cento tra quelle di maggiori dimensioni) ha inoltre aumentato la quota di produzione realizzata all'estero. Nella ricerca di nuovi mercati, circa un terzo delle imprese manifatturiere dichiara di avere ampliato il numero di prodotti e servizi realizzati, in alcuni casi attraverso un mutamento sostanziale della gamma di offerta; circa un quarto delle imprese ha inoltre aumentato il numero di paesi di destinazione delle proprie esportazioni.*

A conferma della debole inversione di tendenza registrata negli indici di produzione a partire dal secondo semestre dello scorso anno, le previsioni di crescita del fatturato nel 2010 sono in aumento, in termini reali, dell'1,9 per cento (1,4 per cento nell'industria, 2,3 per cento nei servizi). Le prospettive di ripresa sono significativamente superiori alla media nel settore metalmeccanico (3,0 per cento), tra le imprese esportatrici e tra quelle che hanno avviato la ristrutturazione; peggiori nel settore tessile e dell'abbigliamento (0,8 per cento) e nel commercio, settore in cui solo il 40 per cento delle imprese con fatturato in calo tra il 2007 e il 2009 prevede di recuperare entro i prossimi tre anni il livello raggiunto nel 2007.

La difficile fase congiunturale si è tradotta in un brusco rallentamento nella creazione di nuove attività imprenditoriali. Secondo i dati delle Camere di commercio, nel 2009 il numero di imprese è cresciuto di appena lo 0,3 per cento, circa un terzo della media annua dall'inizio del decennio. La decelerazione è discesa interamente dalla diminuzione delle iscrizioni (-6,1 per cento rispetto al 2008), mentre le cessazioni sono rimaste sostanzialmente stabili. Tra le imprese formalmente ancora attive sono però notevolmente aumentate le aperture di procedure fallimentari.

*Secondo elaborazioni sui dati delle Camere di commercio, nel 2009 sono stati avviati quasi 9.400 fallimenti, il 25,3 per cento in più rispetto al 2008. La crescita delle procedure è stata più forte nel Nord Ovest (35,1 per cento) e nel Nord Est (28,9 per cento) rispetto al Centro (17,9 per cento) e al Mezzogiorno (18,3 per cento); ha interessato maggiormente le società di capitali (27,8 per cento) e i settori delle costruzioni (33,8 per cento) e della manifattura (26,7 per cento), soprattutto i comparti del legno, della metallurgia e della gomma. Per le sole società di capitali, nostre elaborazioni su dati di Cerved mostrano che il valore aggiunto delle imprese entrate in procedura nel 2009 è pari allo 0,42 per cento del valore aggiunto totale prodotto tre anni prima. Questa misura è in crescita rispetto allo 0,29 del 2007 e allo 0,31 del 2008.*

Nel corso del 2009 l'Italia, in linea con gli altri principali paesi europei, ha adottato misure di sostegno della domanda di alcuni beni di consumo durevoli e di investimento. Si valuta che gli effetti di questi interventi sul prodotto interno nel 2009 siano quantificabili in Italia in circa 0,3 punti percentuali, che in parte discendono dall'anticipazione di acquisti già programmati (cfr. i capitoli 8 e 13: *La domanda, l'offerta e i prezzi* e *La finanza pubblica*).

*Il decreto legge 10 febbraio 2009, n. 5 (convertito con legge 9 aprile 2009, n. 33) prevedeva incentivi all'acquisto di mezzi di trasporto (autoveicoli, motocicli e veicoli commerciali) e detrazioni fiscali per la spesa in elettrodomestici e mobili acquistati a seguito di una ristrutturazione edilizia. Secondo le valutazioni ufficiali, i primi avrebbero comportato, per il 2009, un onere di circa un miliardo di euro, contribuendo all'aumento della spesa in mezzi di trasporto (cfr. il capitolo 8: La domanda, l'offerta e i prezzi). La detrazione per l'acquisto di mobili ed elettrodomestici avrebbe portato minori entrate per circa 43 milioni, a fronte di un volume di acquisti di 26 miliardi nel 2009. Secondo i dati dell'Istat, la spesa delle famiglie per mobili e articoli da arredo nel 2009 è diminuita del 12 per cento rispetto al 2008, un calo più accentuato rispetto alla media della categoria dei beni di consumo durevoli.*

*Alla fine di giugno del 2009 sono state approvate misure di incentivo agli investimenti in macchinari (art. 5 del decreto legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito con legge 3 agosto 2009, n. 102), che consentono di escludere dall'imposizione sul reddito di impresa il 50 per cento del valore degli investimenti in macchinari e apparecchiature effettuati fino al 30 giugno 2010 (cosiddetta Tremonti-ter). Rispetto a esperienze precedenti (in particolare, alla legge 18 ottobre 2001, n. 383, cosiddetta Tremonti-bis), l'intervento esclude dai beneficiari i percettori di reddito da lavoro autonomo, e non si applica all'acquisto di mezzi di trasporto, beni immobili, beni informatici e beni immateriali; il beneficio fiscale decade ove i beni acquistati vengano ceduti a terzi o destinati a finalità estranee all'esercizio di impresa prima del secondo periodo di imposta successivo all'acquisto. Secondo i dati dell'indagine Invind, circa il 9 per cento delle imprese industriali e dei servizi (oltre 10 per cento tra le imprese manifatturiere del Nord) ha aumentato nel 2009 la spesa per investimenti rispetto a quella programmata per effetto del provvedimento. L'efficacia potrebbe aumentare con il miglioramento delle prospettive economiche: il 15 per cento delle imprese (il 20 per cento tra le imprese manifatturiere del Nord Est) prevede di aumentare, a seguito del provvedimento, la spesa nel 2010.*

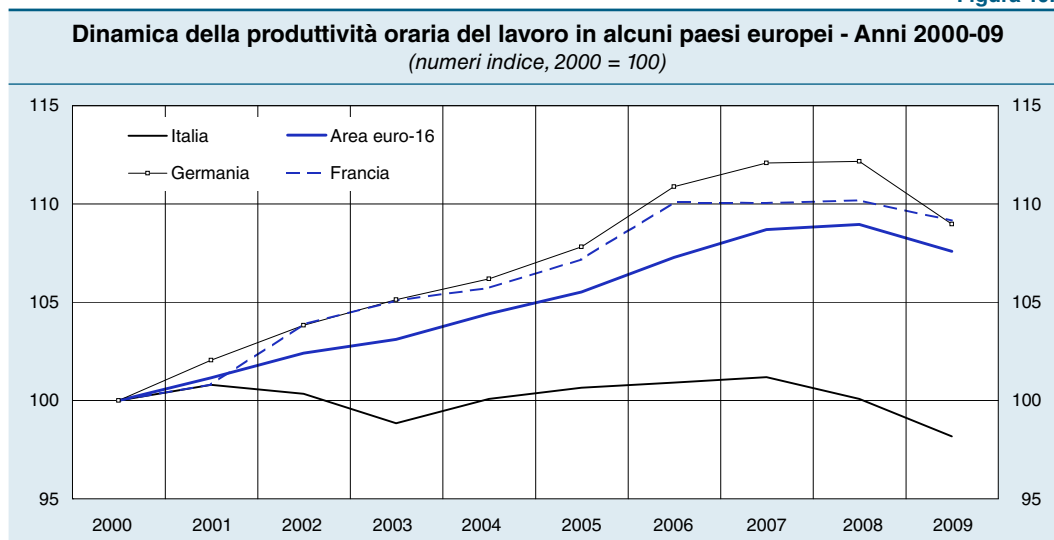
*Il decreto legge 25 marzo 2010, n. 40, ha stanziato ulteriori 370 milioni di euro per incentivare l'acquisto di beni di consumo durevoli (mobili, elettrodomestici, motocicli e altri mezzi di trasporto, diversi dalle automobili) e per la concessione di sgravi fiscali alla cantieristica e al settore tessile. L'incidenza del valore aggiunto dei comparti interessati sul totale del settore industriale è inferiore al 6 per cento. Dato il contenuto ammontare dei fondi stanziati e l'onerosità delle procedure per ottenere le agevolazioni, la domanda direttamente attivabile dagli incentivi avrebbe entità piuttosto limitata in rapporto al PIL.*

## **La crisi e la crescita economica**

La crisi economica si è inserita in un quadro di bassa crescita protrattasi in Italia per l'intero decennio. Nel periodo 2000-07 il PIL è cresciuto di circa l'8 per cento in termini reali, poco più della metà rispetto all'area dell'euro. La produttività oraria del lavoro è aumentata di circa l'1 per cento, contro il 10 in Francia, il 12 in Germania e l'8,7 nella media dell'area dell'euro (fig. 10.2). Questo differenziale ha in parte riflesso un'accresciuta intensità del lavoro nella produzione, ma è in larga misura disceso da quello nella produttività totale dei fattori, una variabile che coglie il grado di efficienza nell'utilizzo degli input di capitale e lavoro. Secondo stime dell'OCSE, quest'ultima è diminuita in Italia dello 0,4 per cento, mentre cresceva a tassi medi prossimi all'1 per cento in Francia e Germania. Queste tendenze si sono accentuate nel biennio 2008-09, quando a fronte di una lieve flessione nei paesi dell'area dell'euro, la produttività per ora lavorata è scesa in Italia al di sotto del livello raggiunto nel 2000. Anche tenendo conto della possibile sottostima dell'andamento del valore aggiunto, determinata dalle

difficoltà di rilevazione statistica dell'economia sommersa, di misurazione dei deflatori del commercio con l'estero e di valutazione degli effetti dello spostamento all'estero di parte della produzione, la performance di crescita dell'Italia rimane peggiore di quella della maggior parte dei principali paesi sviluppati.

Figura 10.2



Fonte: Eurostat, 2010.

Pesa su tali dinamiche una struttura produttiva concentrata in attività con basse opportunità di crescita, frammentata e in parte in ritardo nell'assorbimento dei nuovi paradigmi tecnologici. Inoltre, la struttura proprietaria delle imprese è caratterizzata da elevata concentrazione e scarsa apertura all'ingresso di capitale esterno. Il recupero di standard di crescita in linea con quelli dei principali paesi europei appare condizionato al rafforzamento del processo di ristrutturazione del sistema produttivo e di riallocazione delle risorse verso settori e imprese con maggior potenziale di espansione; segnali in tale direzione si sono manifestati dalla metà del decennio.

*Sui mercati internazionali, l'Italia è specializzata in settori che hanno fatto registrare, nel corso del decennio, una dinamica delle vendite inferiore alla media. La correlazione semplice tra un indice di specializzazione e la crescita delle esportazioni dai paesi OCSE in 25 settori della manifattura è negativa per l'Italia (-0,48), mentre è positiva per la Germania (0,29), la Francia (0,15), il Regno Unito (0,21) e gli Stati Uniti (0,31). In Italia, sono più bassi i pesi dei settori tecnologicamente avanzati e di quelli che fanno un uso intenso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione. La ridotta dimensione media delle imprese rende difficile sostenere gli elevati costi fissi dell'attività innovativa e di internazionalizzazione. Le imprese italiane sono, in media, del 40 per cento più piccole che nell'area dell'euro, una distanza che permane elevata, nonostante un lieve miglioramento dal 1999 (tav. 10.2). Questo differenziale non dipende dalla specializzazione settoriale ma riflette esclusivamente una minore dimensione delle imprese italiane in ogni settore.*

*Secondo l'indagine Inwind, nelle imprese industriali non quotate con almeno 50 addetti il principale azionista detiene in media il 69 per cento del capitale, il 55 nelle imprese non appartenenti a gruppi societari. Nel 46 per cento dei casi il controllo è rafforzato attraverso patti parasociali o clausole statutarie. Nel 2009 l'incidenza dei trasferimenti di controllo delle imprese, un indicatore dell'intensità dei processi di riallocazione, è diminuita (1,8 per cento rispetto al 2,6 per cento della media del quinquennio precedente).*

*L'apertura degli assetti proprietari attraverso la quotazione in borsa continua a rappresentare una scelta poco diffusa. Sebbene il numero di società quotate sia aumentato negli ultimi due anni (da 257 nel 2007 a 278 nel 2009), nel confronto internazionale risulta particolarmente basso. Anche le società quotate si caratterizzano per un elevato grado di concentrazione della proprietà. Nel 2009*

la quota del principale azionista, ponderata per la capitalizzazione, era pari al 27 per cento; risulta più elevata nelle società non finanziarie (34 per cento) rispetto a quelle finanziarie (14 per cento). Si è ulteriormente accresciuto il ruolo dei soggetti pubblici (Stato ed enti locali). A fronte di una quota sostanzialmente stabile di società controllate da soggetti pubblici (8,6 per cento nel 2009) il loro peso in termini di capitalizzazione è aumentato negli ultimi due anni dal 29 al 36 per cento. Se si includono le fondazioni bancarie tale valore sale al 46 per cento.

Tavola 10.2

Dimensione media delle imprese in alcuni paesi europei						
PAESI	Dimensione media di impresa (numero di addetti)		Scomposizione dello scarto dimensionale rispetto alla media UE-15 (valori percentuali; anno 2007)			
	1999	2007	Scostamento dalla media (1)	Contributo settoriale (2)	Contributo dimensionale (3)	Componente residua (4)
<b>Italia</b>	<b>3,7</b>	<b>4,0</b>	<b>-37,0</b>	<b>0,9</b>	<b>-36,0</b>	<b>-1,8</b>
Francia	6,6	5,8	-7,4	-4,7	0,9	-3,7
Germania	10,6	13,3	111,9	21,2	80,1	10,6
Spagna	4,9	5,3	-18,8	-3,3	-11,1	-4,4
Regno Unito	11,8	11,1	69,0	-0,2	93,2	-24,0
<b>UE-15</b>	<b>6,7</b>	<b>6,4</b>				

Fonte: Eurostat, *Structural Business Statistics 2007*; dati relativi ai settori dell'industria e dei servizi privati.  
 (1) Differenza dalla media dei paesi UE-15. – (2) Contributo dovuto alla specializzazione settoriale. – (3) Contributo dovuto alla differenza di dimensione all'interno di ogni settore. – (4) Componente residua dovuta all'interazione tra specializzazione settoriale e differenza dimensionale in ciascun settore. Il totale può non corrispondere alla somma delle componenti a causa degli arrotondamenti.

La struttura dell'offerta dipende dalla dotazione di fattori produttivi, come il capitale umano, la cui accumulazione è necessariamente un processo graduale. Rendono tuttavia più efficiente l'allocazione delle risorse anche il quadro regolamentare e numerosi fattori di contesto: un assetto normativo in grado di promuovere la concorrenza e favorire condizioni efficienti di entrata e uscita degli operatori dal mercato; la capacità delle istituzioni pubbliche di assicurare tutela della legalità, protezione dei diritti di proprietà e rispetto dei contratti; una buona e poco onerosa azione amministrativa.

*La regolamentazione ha effetti negativi sulla produttività quando riduce la libera concorrenza tra imprese, ad esempio attraverso l'imposizione di barriere all'ingresso, consentendo artificialmente a operatori poco efficienti di sopravvivere nel mercato e ostacolando la ricerca da parte delle imprese delle opportunità di crescita connesse con l'evoluzione tecnologica e della domanda. Un sistema giudiziario che non offre adeguate garanzie di rispetto dei contratti incide negativamente frenando lo sviluppo dei settori con maggiori complessità contrattuali nei rapporti con clienti o fornitori, di solito costituiti dalle produzioni a più elevato contenuto di conoscenza e valore aggiunto. Le prassi corruttive nella Pubblica amministrazione distorcono l'allocazione delle risorse a favore di talune imprese e riducono l'efficienza dell'impiego di risorse pubbliche (accrescendo i costi e riducendo l'efficacia della spesa); lo stimolo alle imprese a conseguire rapporti privilegiati con l'amministrazione rappresenta un ulteriore costo sociale.*

Sulla base degli indicatori internazionali disponibili, in molti di questi campi l'Italia sconta divari significativi nel confronto con gli altri paesi sviluppati, nonostante alcuni progressi registrati negli ultimi anni (tav. 10.3).

*L'Italia si caratterizza per una regolamentazione poco concorrenziale nel settore dei servizi alla produzione (energia, trasporti, comunicazioni e servizi professionali) in particolare per le elevate restrizioni all'entrata e i vincoli alla concorrenza nell'esercizio delle professioni legali e contabili. Il contesto è poco favorevole anche per quanto concerne la lentezza del sistema giudiziario e l'elevato livello di corruzione. Nonostante i miglioramenti conseguiti negli ultimi anni, rimangono pesanti gli oneri burocratici e legali necessari all'avvio di un'impresa. Grazie alle riforme realizzate, il livello di protezione degli investitori (misurato dal grado di tutela degli azionisti in operazioni in conflitto di interesse) nonché la qualità della legislazione e delle procedure fallimentari risultano invece più in linea con quelli dei principali paesi sviluppati.*

Tavola 10.3

Quadro regolamentare e fattori di contesto: indicatori qualitativi per i principali paesi sviluppati (posizione nella classifica dei 30 paesi dell'OCSE)						
PAESE	Avvio di un'impresa	Chiusura di un'impresa	Rispetto dei contratti	Protezione degli investitori	Regolamenta- zione dei servizi	Diffusione della corruzione
	1	2	3	4	5	6
<b>Italia</b>	<b>22</b>	<b>20</b>	<b>30</b>	<b>15</b>	<b>26</b>	<b>26</b>
Francia	7	24	5	18	18	17
Germania	23	21	6	22	14	13
Regno Unito	6	8	15	5	1	14
Stati Uniti	4	12	8	4	5	16

Fonte: Banca Mondiale, *Doing Business 2010* (colonne 1-4); OCSE, *Indicators of Product Market Regulation 2010* (colonna 5); Banca Mondiale, *Governance Matters 2009* (colonna 6).

### Il quadro regolamentare

*Liberalizzazione e concorrenza nel settore dei servizi.* – La direttiva servizi (direttiva CE 12 dicembre 2006, n. 123) mira a rimuovere gli ostacoli alla libertà di stabilimento dei prestatori e alla libera circolazione dei servizi tra gli Stati membri; essa potrebbe incidere su settori quali il commercio, il turismo, l'artigianato e le costruzioni. Con il decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59, è stato avviato l'iter di recepimento a livello statale e regionale. Si segnala una generale tendenza da parte delle Regioni, a cui afferiscono molte delle competenze rilevanti, a mantenere i regimi autorizzativi con la motivazione della tutela di interessi generali. Ostacoli potrebbero inoltre derivare da disomogeneità sul territorio conseguenti allo scarso coordinamento tra le Regioni stesse.

Nel settore dei servizi pubblici locali, la disciplina è stata nuovamente oggetto di modifiche che hanno ribadito l'approccio procompetitivo, consolidando il principio del ricorso alla gara quale modalità ordinaria di affidamento del servizio (decreto legge 25 settembre 2009, n. 135). L'affermarsi di nuovi assetti è tuttavia ostacolato dalla debolezza dell'attività regolatoria secondaria, dovuta all'assenza di autorità indipendenti a ciò preposte nella gran parte dei settori.

Nei servizi professionali il processo di liberalizzazione non ha compiuto progressi e in alcuni casi mostra segnali di arretramento. Il disegno di legge sulle professioni forensi attualmente in discussione ripristina molti dei vincoli anticoncorrenziali aboliti dal decreto legge 4 luglio 2006, n. 223 (cosiddetto decreto Bersani), poi convertito con legge 4 agosto 2006, n. 248.

*Le proposte riguardano la reintroduzione di tariffe minime inderogabili e di limitazioni alla possibilità di adottare il patto di quota lite, i costi di accesso alla professione, gli ambiti di esclusiva riservati agli avvocati.*

*Diritto fallimentare.* – Negli ultimi anni la disciplina è stata oggetto di ampi e ripetuti processi di riforma tesi a incentivare la tempestiva emersione delle crisi e favorirne una più efficiente gestione, semplificando le procedure e concedendo maggiore spazio all'autonomia delle parti. La crescita dei concordati preventivi, del 37 per cento nel 2008 e del 69

per cento nel 2009, evidenzia il successo della riforma nell'offrire migliori opportunità di ristrutturazione alle imprese in temporanea difficoltà. A fronte del maggiore utilizzo, la quota di imprese ancora attive dopo due anni è pari all'incirca all'80 per cento.

Nostre elaborazioni su dati delle Camere di commercio mostrano che il tempo necessario per chiudere un concordato preventivo è passato da circa 12 mesi e mezzo per i concordati conclusi nel 2000 a circa 6 mesi per quelli conclusi nel 2009. L'elevata durata delle procedure di fallimento non consente ancora una valutazione dell'efficacia della riforma in questo caso. La riforma andrebbe completata con una revisione della disciplina dei reati fallimentari coerente con il nuovo impianto complessivo.

*Diritto societario.* – Sono state introdotte rilevanti novità in materia di diritti degli azionisti e operazioni in conflitto di interesse che hanno determinato un sostanziale allineamento della nostra disciplina agli standard più diffusi a livello internazionale. Ne potrebbe derivare una maggiore apertura degli assetti proprietari grazie a una più elevata partecipazione al voto degli investitori istituzionali e alla maggiore tutela degli azionisti di minoranza nei confronti di condotte espropriative dei controllanti.

*Il decreto legislativo 27 gennaio 2010, n. 27, di recepimento della direttiva CE 11 luglio 2007, n. 36, ha modificato la disciplina di funzionamento dell'assemblea rimuovendo i principali ostacoli all'esercizio del diritto di voto da parte degli investitori istituzionali, così da favorirne la partecipazione in assemblea. La partecipazione al voto degli azionisti con quote inferiori al 2 per cento, la maggior parte dei quali costituita da investitori istituzionali, risulta finora scarsa. Nel 2009 nelle società dell'indice FTSE Mib, la quota media di capitale (ponderata per la capitalizzazione) di tali azionisti rappresentata in assemblea era pari al 6,5 per cento, a fronte di un possesso azionario pari al 54 per cento del capitale.*

*Nel marzo 2010 la Consob ha emanato il regolamento di disciplina delle operazioni con parti correlate che definisce obblighi più stringenti di trasparenza e correttezza procedurale nelle operazioni compiute dalle società con controparti in potenziale conflitto di interesse e per questo utilizzabili per l'estrazione di benefici privati a danno degli azionisti di minoranza. Un ruolo centrale nelle procedure di approvazione delle operazioni è attribuito agli amministratori indipendenti. Per le operazioni che superano determinate soglie quantitative ("di maggiore rilevanza"), gli amministratori indipendenti sono coinvolti nelle trattative e devono fornire un parere vincolante; l'eventuale parere negativo è superabile solo con delibera assembleare approvata dalla maggioranza dei soci non correlati.*

## **Servizi pubblici e attività d'impresa**

Il corretto funzionamento del sistema produttivo richiede un'azione pubblica in grado di garantire qualità dell'azione amministrativa, certezza delle regole e loro effettiva applicazione, nonché tutela della legalità.

*Riforma della Pubblica amministrazione.* – All'innalzamento dei livelli di efficienza nella Pubblica amministrazione è finalizzato il percorso di riforma in corso che poggia su tre principali pilastri: contrasto all'assenteismo; introduzione di meccanismi, anche giuridici, di controllo esterno all'efficacia e alla correttezza dell'azione amministrativa; rafforzamento dei controlli interni. Mancano invece al momento azioni di riordino delle diverse strutture amministrative e delle loro prassi di funzionamento.

*Il decreto legge 25 giugno 2008, n. 112 (convertito con legge 6 agosto 2008, n. 133) ha introdotto la decurtazione di ogni componente accessoria della retribuzione per i primi dieci giorni di assenza per malattia continuativa e portato da quattro a undici ore giornaliera la durata delle fasce di reperibilità per le visite di controllo. Secondo nostre elaborazioni, basate sulla rilevazione continua sulle forze di*

lavoro condotta dall'Istat, nel primo anno di applicazione, il provvedimento ha determinato una riduzione del 27 per cento dell'incidenza degli episodi di assenza per malattia nel settore pubblico al netto dei comparti relativi a sanità e istruzione, mentre non si riscontrano significativi aumenti nelle voci relative ad altre tipologie di assenza. Gli andamenti registrati durante il temporaneo ripristino di fasce di reperibilità di quattro ore, avvenuto nel secondo semestre del 2009, hanno evidenziato la rilevanza dell'ampiezza delle fasce per la riduzione delle assenze.

*Il decreto legislativo 20 dicembre 2009, n. 198, ha introdotto l'azione collettiva contro le pubbliche amministrazioni. L'azione non ha carattere risarcitorio, ma consente di imporre alle amministrazioni l'adozione di misure idonee a rimuovere le violazioni accertate. L'obbligo di pubblicità dell'azione potrebbe introdurre incentivi di natura reputazionale al buon operato delle amministrazioni.*

*Il decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, ha modificato il sistema dei controlli interni, introducendo meccanismi di misurazione, valutazione e trasparenza delle amministrazioni centrali; Regioni ed enti locali dovranno adeguarsi ai principi dettati dal decreto entro il 31 dicembre 2010. In particolare, si prevede che le amministrazioni debbano dotarsi di strumenti di valutazione dei dipendenti finalizzati al riconoscimento del merito, attribuire premi al personale in maniera selettiva, adoperare una procedura semplificata per l'irrogazione di sanzioni disciplinari, prevedendo una più forte responsabilità su tali temi in capo ai dirigenti. Al fine di rendere coerenti le azioni delle singole amministrazioni in tale direzione, viene istituita una commissione centrale e indipendente, insediata a fine 2009, con compiti di indirizzo e coordinamento.*

La diffusione della corruzione pregiudica la qualità dell'azione amministrativa e distorce il funzionamento dei mercati. L'efficacia di misure tese ad accrescere la trasparenza dell'operato della Pubblica amministrazione (D.lgs. 150 del 2009, disegno di legge anticorruzione, approvato dal Consiglio dei ministri nel mese di marzo del 2010) rischia di rimanere limitata in presenza di un apparato repressivo e sanzionatorio complessivamente poco efficace.

Il funzionamento della Pubblica amministrazione ha ricadute rilevanti sulle attività di investimento infrastrutturale, sia quelle direttamente di competenza del settore pubblico sia quelle che, pur effettuate su iniziativa dei privati, coinvolgono le amministrazioni pubbliche per i loro risvolti autorizzatori e di pianificazione urbanistica e territoriale.

*L'elevata frammentazione della committenza pubblica e alcune carenze di professionalità delle pubbliche amministrazioni, specie a livello locale, ostacolano un'efficiente selezione dei contraenti privati. Elaborazioni sui dati dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture (Avcp) relativi agli appalti di lavori di valore superiore a 150.000 euro aggiudicati nel periodo 2000-07 mostrano che il 57 per cento è stato aggiudicato da Comuni (con un valore medio delle offerte di circa 500.000 euro) utilizzando meccanismi di selezione del contraente basati su criteri automatici, piuttosto che discrezionali, di esclusione delle offerte a maggior ribasso. Tali meccanismi non garantiscono la selezione dell'offerta più concorrenziale ma si caratterizzano per una minore complessità di gestione della procedura di aggiudicazione e minori rischi di inadempimento e rinegoziazione del prezzo in fase di esecuzione.*

*Le inefficienze della Pubblica amministrazione e il limitato coordinamento tra i diversi livelli decisionali, i cui costi ricadono spesso sul soggetto aggiudicatario, sono alla base di alcune criticità nell'attuale utilizzo di tecniche di finanziamento dei progetti che coinvolgono know how e capitali privati, quali la finanza di progetto.*

*La frammentazione dei centri decisionali e l'incerta ripartizione di funzioni tra livelli di governo aggravano i fenomeni di opposizione alla localizzazione di opere infrastrutturali da parte delle popolazioni interessate. Secondo i dati forniti dall'Osservatorio Media Permanente Nimby Forum, nel 2009 sono stati contestati 283 impianti. Nel 31,4 per cento dei casi i principali fautori della contestazione erano enti pubblici, con una prevalenza dei Comuni.*

**Semplificazione normativa e amministrativa.** – È proseguita l'opera di abrogazione di norme ritenute obsolete e non più applicabili che ha ridotto il numero degli atti

primari vigenti dai circa 50.000 del 2008 agli attuali 10.000. Poco si è fatto invece per il riordino e la razionalizzazione della normativa primaria e secondaria rimasta in vigore; la stessa legislazione di nuova emanazione rimane spesso opaca e disorganica. Gli oneri amministrativi a carico delle imprese sono stati ridotti in alcune aree di competenza statale (lavoro e previdenza, prevenzione incendi, beni culturali) con interventi mirati alla digitalizzazione delle procedure e allo snellimento della documentazione. Risultano finora carenti il contributo degli enti locali e il coordinamento tra livelli di governo, che sono essenziali per il successo delle politiche di semplificazione.

*Giustizia.* – La durata dei processi rimane estremamente elevata: in media nel 2008 la conclusione di un procedimento di cognizione ordinaria richiedeva quasi 1.000 giorni. Vi incide l'elevata litigiosità; nel 2008 sono stati avviati nei tribunali poco meno di 2.800.000 nuovi procedimenti civili, 4,7 ogni 100 abitanti, un valore elevato nel confronto internazionale. Nuovi strumenti sono stati introdotti per razionalizzare il ricorso alla giustizia civile, il cui concreto utilizzo potrebbe però essere frenato dalla carenza di incentivi da parte degli operatori coinvolti. La produttività dei tribunali e i carichi di lavoro dei singoli magistrati risultano molto differenziati.

*L'introduzione di un meccanismo di filtro per i ricorsi in Cassazione rafforza il ruolo di indirizzo della Corte. Sono inoltre stati previsti un nuovo procedimento di cognizione più snello e alternativo al rito ordinario e il tentativo obbligatorio di mediazione per numerose materie.*

*Considerando i soli tribunali dotati di sezioni distinte per materie civili e penali, nel 2008 nel settore civile il numero di procedimenti per magistrato era sette volte superiore nel tribunale con i carichi più elevati rispetto a quello con i carichi più bassi; il numero di procedimenti definiti per magistrato risultava cinque volte superiore nel tribunale più produttivo rispetto a quello meno produttivo. Sono state approvate misure volte ad aumentare il grado di digitalizzazione dei tribunali e introdurre obblighi di produzione di statistiche sistematiche e omogenee relative all'andamento del flusso dei procedimenti. Il Consiglio superiore della magistratura ha individuato una metodologia di fissazione degli standard medi di definizione dei procedimenti da parte dei magistrati.*

## ***Le politiche per lo sviluppo e la coesione economica***

Nel giugno del 2009 si è conclusa l'attuazione dei programmi previsti dal Quadro comunitario di sostegno (QCS) per il periodo 2000-06.

*In base a un rapporto indipendente commissionato dalla Commissione europea, la politica di coesione 2000-06, finanziata attraverso i fondi strutturali, ha avuto nel nostro paese un impatto relativamente limitato. Risultati migliori vengono rilevati per altre grandi economie europee, come la Francia, la Germania e la Spagna. Tra i fattori che hanno indebolito l'efficacia degli interventi in Italia, il rapporto individua l'eccessivo frazionamento delle risorse su una pluralità di programmi e aree e lo scarso coordinamento con le politiche ordinarie di carattere nazionale. Per il futuro, il rapporto raccomanda di rafforzare l'attività di valutazione dei programmi, che potrebbe consentire un utilizzo più efficiente delle risorse pubbliche.*

Nel 2009 è proseguita l'attuazione dei programmi previsti dal Quadro strategico nazionale (QSN) per il periodo 2007-2013, approvato con la decisione della Commissione europea del 13 luglio 2007, n. 3329, che ha destinato alla politica regionale quasi 29 miliardi di euro a valere sui fondi strutturali europei. A essi si aggiunge il cofinanziamento nazionale per un importo analogo. Delle risorse comunitarie, 21,6 miliardi risultano assegnate all'Obiettivo convergenza, mentre quelle destinate agli Obiettivi

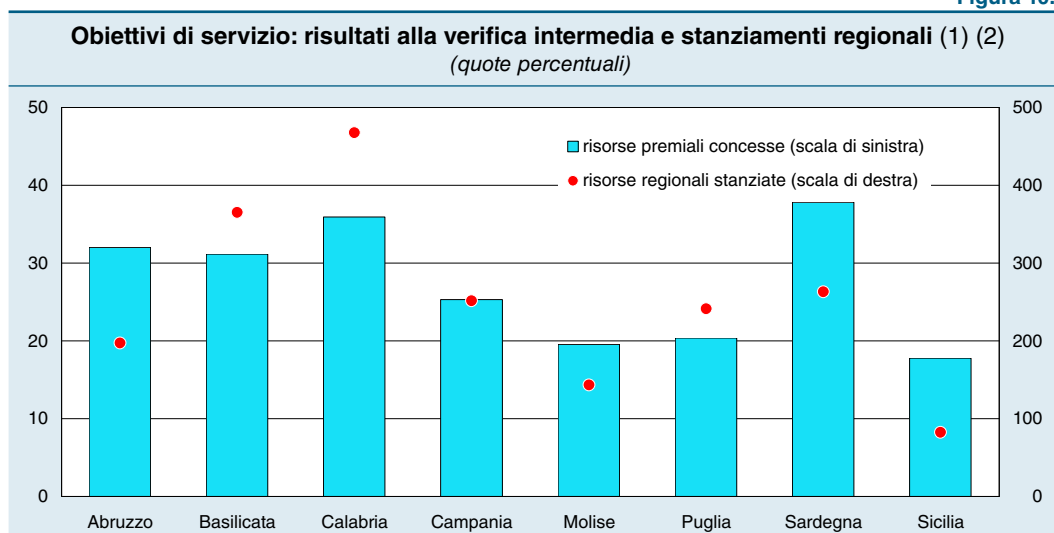
competitività regionale e occupazione e cooperazione territoriale europea ammontano, rispettivamente, a circa 6,3 e 0,8 miliardi di euro.

*In base ai dati di fonte comunitaria relativi all'esecuzione finanziaria dei fondi strutturali, al 22 aprile 2010 i pagamenti effettuati dalla Commissione ammontavano a circa il 12,3 per cento delle risorse comunitarie disponibili. Tale valore si collocava al di sotto di quello dei principali paesi europei (13,8 per cento per la Spagna, 15,6 per la Francia e 19,8 per la Germania).*

Gli interventi di promozione dello sviluppo nelle aree più deboli del Paese beneficiano anche dei finanziamenti del Fondo per le aree sottoutilizzate (FAS). La delibera del CIPE del 6 marzo 2009, n. 1, ne aveva aggiornato la dotazione, portandola dai 63,3 miliardi di euro inizialmente stanziati per il ciclo di programmazione 2007-2013 a circa 54 miliardi. Tale disponibilità risultava assegnata per oltre metà ai Programmi regionali e interregionali e per la rimanente parte 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). Con la delibera del CIPE del 26 giugno 2009, n. 35, quasi 4 miliardi di euro, a valere sul Fondo strategico per il Paese, sono stati assegnati all'Abruzzo per gli interventi di ricostruzione e le altre misure a seguito del sisma dell'aprile del 2009. La successiva delibera del CIPE del 31 luglio 2009, n. 70, ha disposto, a valere sulle risorse del FAS previste per il 2010, un'anticipazione di 500 milioni a favore del Fondo per l'occupazione per far fronte alle maggiori esigenze connesse con l'impiego degli ammortizzatori sociali.

*Un recente progetto di ricerca della Banca d'Italia (cfr. Mezzogiorno e politiche regionali, Banca d'Italia, «Seminari e convegni» n. 2, 2009) ha evidenziato che la qualità di alcuni servizi pubblici essenziali, come istruzione, sanità e giustizia, che di norma non rientrano nella sfera di competenza delle politiche territoriali, è in genere relativamente scarsa nel Mezzogiorno e che ciò spesso non dipende da un minor livello di spesa pubblica.*

Figura 10.3



Fonte: Ministero dello Sviluppo economico, Quadro strategico nazionale 2007-2013 e piani d'azione regionali.  
(1) Il risultato alla verifica intermedia di novembre 2009 è sintetizzato dal rapporto tra risorse premiali concesse e risorse premiali complessive, al netto dei due indicatori non considerati nella verifica intermedia e relativi alle competenze degli studenti. – (2) Gli stanziamenti regionali in favore degli Obiettivi di servizio, indicati nei piani d'azione regionali, sono espressi come percentuale della premialità complessiva. I dati relativi alle risorse stanziare sono provvisori e suscettibili di modifiche per effetto delle deliberazioni delle Regioni.

Alla fine del 2009 il Ministero dello Sviluppo economico ha effettuato la verifica intermedia sui progressi delle regioni meridionali riguardo al meccanismo premiale degli obiettivi di servizio, introdotto dal QSN per il periodo 2007-2013 (cfr. il capitolo 11: *L'economia del Mezzogiorno e le politiche territoriali* nella Relazione sull'anno 2007). La misurazione dei progressi compiuti dalle regioni ha riguardato 9 degli 11 indicatori quantitativi relativi ai quattro diversi ambiti di istruzione, assistenza per l'infanzia e gli anziani, rifiuti urbani e risorse idriche.

*In funzione della performance registrata in base alle informazioni disponibili nel mese di novembre del 2009, per ciascun indicatore è stata concessa una quota delle rispettive risorse premiali, nei limiti del 50 per cento delle stesse. La Sardegna e la Calabria (fig. 10.3), che hanno realizzato i maggiori progressi, sono risultate le regioni che hanno ricevuto le quote di risorse premiali più elevate, al netto dei due indicatori non considerati nella verifica e relativi alle competenze degli studenti (per cui non si disponeva delle informazioni). In base ai dati disponibili desunti dai piani d'azione regionali, le risorse destinate al perseguimento degli obiettivi di servizio risultano in media pari a oltre il doppio di quelle premiali. L'indicatore risulta particolarmente elevato per Calabria e Basilicata, dove al meccanismo premiale corrisponde una più elevata attivazione di risorse finanziarie regionali.*