Policy Brief

Giugno 2000

OECD

Rapporto economico sull'Italia, 2000

Vi è stato un miglioramento nelle prospettive economiche?

Qual'è l'importanza della disciplina fiscale al momento attuale?

Fin dove si è spinta la riforma pensionistica?

Cosa occorre fare per aumentare l'occupazione?

Come procedono i processi di privatizzazione e liberalizzazione?

Quali iniziative vengono intraprese per promuovere lo sviluppo delle imprese?

Per ulteriori informazioni

Per ulteriori letture

Sintesi

Nel complesso, da un esame dell'economia italiana emergono significativi progressi rispetto al precedente *Rapporto*. Le prospettive a breve termine sono migliorate, e le proiezioni per il biennio 2000-01 indicano tassi di crescita prossimi alla media europea. I vantaggi della partecipazione alla UEM si riflettono in un costo del credito ai minimi storici, mentre il deprezzamento dell'euro imprimerà nel breve periodo una spinta alla domanda di esportazioni. Quei vantaggi sono altresì evidenti in termini di minore onere del servizio del debito, che ha contribuito ad alleviare la pressione fiscale. È aumentato al tempo stesso il potenziale di crescita a più lungo termine, grazie a un'accresciuta flessibilità del mercato del lavoro, alla privatizzazione e alla liberalizzazione di aziende di servizi pubblici e di trasporto operanti in precedenza in regime di monopolio, ai miglioramenti nel funzionamento dei mercati finanziari. Nondimeno, gran parte del processo di riforma è tuttora *in itinere*, e occorre dunque rafforzarlo ulteriormente. L'economia italiana risente ancora di onerosi vincoli sul piano della finanza pubblica, che richiederanno elevati avanzi primari affinché gli obiettivi di riduzione del debito pubblico possano essere raggiunti, tenendo conto al tempo stesso del crescente impegno sul fronte della spesa previdenziale e dell'esigenza di ridurre l'eccessiva tassazione del lavoro. Il conseguimento di questi tre obiettivi imporrà decisioni rilevanti per ciò che concerne il sistema pensionistico privato e pubblico, in aggiunta alle iniziative già assunte. La complessità regolamentare e amministrativa nonché gli elevati oneri dei servizi privati, dovuti a una inadeguata concorrenza, continuano a frenare la competitività internazionale e la crescita delle imprese di minori dimensioni. La creazione di un contesto più favorevole all'attività delle imprese è essenziale per abbattere la disoccupazione ed è particolarmente importante per correggere il lento sviluppo del Mezzogiorno; la promettente strategia adottata di recente per la riqualificazione delle aree depresse del Sud, basata più sull'iniziativa locale che non sull'intervento statale, dovrà essere sostenuta da misure volte a completare il processo di liberalizzazione e di ammodernamento della pubblica Amministrazione. Il ritmo della convergenza è rimasto sinora lento. Se verrà seguito il cammino di riforma descritto nel presente *Rapporto*, vi sono validi motivi di supporre che l'Italia inizierà a sfruttare appieno il suo potenziale di crescita, finora rimasto in parte inutilizzato, conseguendo al tempo stesso una più equilibrata distribuzione delle risorse fra aree geografiche e fra generazioni. ■

Il Policy Brief presenta la valutazione e le raccomandazioni dell'OCSE contenute nel Rapporto Economico sull'Italia per il 2000. Il Rapporto è stato rivisto dal Comitato di esame delle situazioni economiche e di sviluppo cui partecipano, oltre alla Commissione europea, 29 Stati membri. Esso prende le mosse dai lavori preparatori condotti dal Dipartimento di Economia e viene successivamente modificato per tener conto dei suggerimenti dello stesso Comitato, cui compete la responsabilità dei contenuti del Rapporto.

Observer oecd

© OCSE 2000

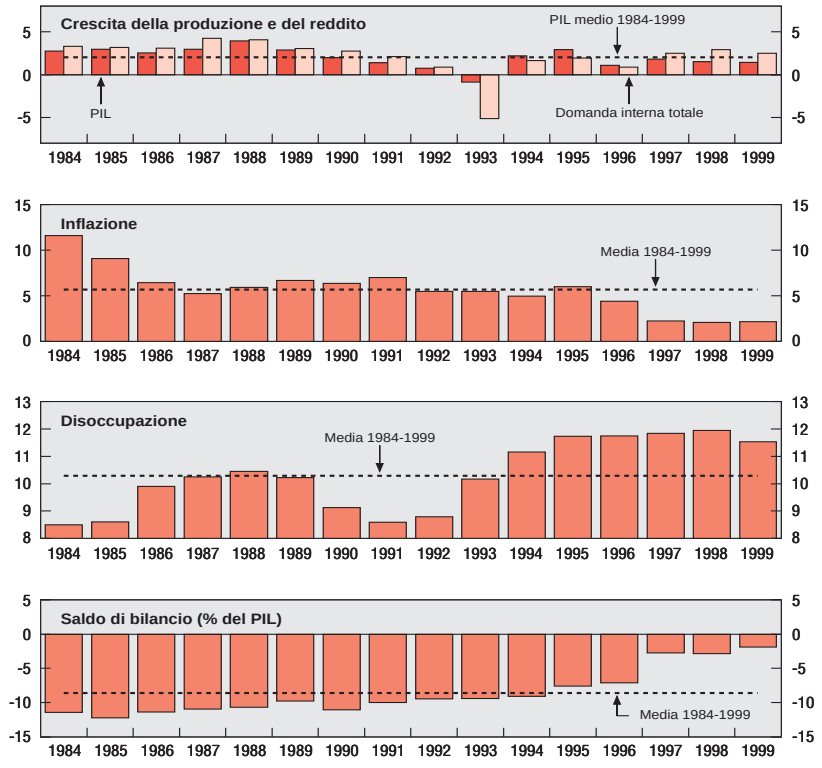
Vi è stato un miglioramento nelle prospettive economiche?

Dalla metà del 1999 è in atto un rilancio dell'attività economica, sospinto da una ripresa della domanda esterna. Dopo una espansione media annua intorno all' 1,5 per cento nell'ultimo quadriennio, nel 2000 il PIL dovrebbe crescere di quasi 3 per cento, grazie soprattutto a un'accelerazione della domanda mondiale, all'indebolimento dell'euro, al graduale aumento del reddito disponibile delle famiglie e a un migliore clima di fiducia nel settore delle imprese. La combinazione tra una domanda stabile e l'accresciuta flessibilità del mercato del lavoro derivante dalla sempre più diffusa applicazione delle nuove leggi in materia di contratti atipici ha sorretto in maniera significativa l'incremento dell'occupazione. La disoccupazione ha iniziato a diminuire dagli attuali elevati livelli. Benché al momento sia difficile valutare con esattezza l'intensità della ripresa, essa sembra nondimeno bene avviata, ed è probabile che anche nel prossimo anno siano mantenuti gli attuali tassi di espansione del prodotto in termini reali.

La ripresa dell'attività economica ha tratto beneficio dall'allentamento delle condizioni monetarie nell'area della UEM, dove la politica monetaria resta accomodante. Per ciò che concerne più specificamente l'Italia, i tassi di interesse a breve termine sono scesi a livelli mai registrati in precedenza, e la moneta e il credito hanno continuato a espandersi vivacemente, a riprova del fatto che sulla crescita non gravano restrizioni di natura finanziaria. Il tasso di inflazione, misurato dall'aumento dell'indice dei prezzi al consumo esclusi i prodotti alimentari ed energetici, si attesta attualmente al 2 per cento, e la congiunzione di tassi di interesse e di inflazione ai minimi storici contribuisce a sostenere lo slancio impresso dai più alti redditi alla crescita della domanda interna. Questo ritmo dovrebbe essere consolidato dalla maggiore competitività derivante dal deprezzamento dell'euro. Tuttavia, un motivo di preoccupazione risiede nel differenziale tra i tassi di inflazione di fondo in Italia e nell'area dell'euro, pari a circa l'1 per cento, che sta erodendo la competitività di prezzo del Paese rispetto ai *partners* della UEM. Tale componente inerziale dell'inflazione sembra dovuta non tanto a squilibri macroeconomici, quanto a distorsioni concorrenziali nei settori protetti dell'economia italiana. Considerando che tutto il Paese risente di uno scarto relativamente ampio fra prodotto effettivo e potenziale, e che le retribuzioni nominali per addetto nel settore delle imprese stanno crescendo allo stesso ritmo di quelle dell'area dell'euro, l'orientamento della politica monetaria sembrerebbe appropriato al contesto economico italiano.

Anche la politica fiscale sembra apportare un contributo positivo a una crescita sostenuta. Nel quinquennio 1993-97 l'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche era stato

Risultati macroeconomici
in percentuale



Fonte: OCSE

ridotto al 2,8 per cento del PIL, ossia un abbattimento di 7 punti percentuali (di cui quasi quattro nel solo 1997) necessario per rispettare i parametri di Maastricht in tema di disavanzo. È stato questo uno dei più energici risanamenti attuati nell'area dell'OCSE nell'ultimo decennio. Benché vi abbia concorso in modo rilevante il calo dei tassi di interesse, l'avanzo primario è cresciuto fino a raggiungere il 6 per cento del PIL, in conseguenza di aumenti nel gettito fiscale e di riduzioni nella spesa per trasferimenti, sovvenzioni e investimenti, come dimostra la contrazione dei premi di rischio sui tassi di interesse. Successivamente all'ingresso nella UEM, l'obiettivo della politica di bilancio è stato quello di consolidare i risultati ottenuti con l'azione di riequilibrio fiscale, promuovendo al tempo stesso una maggiore stabilità nei conti pubblici e fornendo un sostegno di breve termine alla domanda. Più recentemente l'Italia ha approfittato della favorevole dinamica dei tassi di interesse per ridurre l'avanzo primario a circa il 5 per cento del PIL, pur riuscendo a mantenere il disavanzo delle Amministrazioni pubbliche per il 1999 appena al disotto della soglia del 2 per cento, conformemente al Patto di stabilità e crescita. Con un bilancio che continua a trarre beneficio dalle passate riforme strutturali (in particolare quelle volte ad ampliare la base di prelievo e a ridurre la crescita tendenziale della spesa) nonché dell'accelerazione della crescita, per il 2000 non si sono rese necessarie drastiche azioni correttive per contenere il disavanzo. ■

Qual'è l'importanza della disciplina fiscale al momento attuale?

Il nuovo piano a medio termine del Governo prevede conti pubblici prossimi all'equilibrio per il 2003 grazie a un avanzo primario medio attestatosi a circa il 5 per cento del PIL. Tuttavia, le proiezioni ufficiali confermano un rapporto debito pubblico/PIL intorno al 100 per cento. Proseguendo nella linea attuale, il livello del 60 per cento stabilito dal Trattato di Maastricht sarebbe raggiunto solo nel 2017. Sebbene questo approccio prudente possa essere comprensibile alla luce delle pesanti ricadute delle precedenti restrizioni di bilancio sull'attività economica, nonché dell'esigenza di mantenere il consenso necessario a proseguire lungo il cammino delle riforme strutturali, considerazioni di più lungo periodo fanno ritenere che l'attuale ritmo dell'aggiustamento debba essere quantomeno preservato:

- se da un lato i miglioramenti nella gestione del debito hanno reso l'onere del relativo servizio meno sensibile alle perturbazioni del mercato finanziario, dall'altro l'elevato livello di debito pubblico in essere aumenta la vulnerabilità del disavanzo – e, di conseguenza, della spesa primaria programmata – ai rialzi dei tassi di interesse;

- un bilancio mediamente prossimo all'equilibrio per tutta la durata del ciclo consentirà di sfruttare gli stabilizzatori fiscali intrinseci più di quanto non sia stato possibile in passato, scongiurando al tempo stesso l'eventualità di manovre fiscali procicliche volte a impedire il superamento della soglia del 3 per cento stabilita per il deficit. Tale disegno dovrebbe peraltro rientrare in una più ampia strategia che assicuri un utilizzo simmetrico degli stabilizzatori automatici sia nelle fasi di ripresa sia in quelle di recessione;

- oltre il medio termine, le pressioni sul disavanzo sono destinate a intensificarsi in conseguenza dei programmi previdenziali e di assistenza vigenti, specie per quanto concerne la spesa pensionistica. Le stime convenzionali del debito pubblico potrebbero quindi rivelarsi insufficienti, rendendo necessaria la previsione di un ulteriore margine di sicurezza in termini di avanzo primario.

Nella prospettiva di future pressioni in tal senso, occorre evitare ogni minimo scostamento dagli obiettivi prefissati, utilizzando in via prioritaria eventuali maggiori entrate fiscali per accelerare la riduzione dello *stock* di debito.

Riducendo in termini di PIL la spesa corrente più rapidamente delle entrate, il proposto consolidamento fiscale a medio termine è ritenuto opportuno sul piano dell'allocazione delle risorse, così come l'aumento della spesa in conto capitale, che fa seguito ad alcuni anni di restrizioni. Dal punto di vista delle entrate, una più efficiente amministrazione tributaria e una più rigorosa osservanza delle leggi stanno già producendo risultati positivi. La capacità di un apparato statale fino a oggi tutt'altro che efficiente di utilizzare meglio queste risorse dovrebbe essere sostenuta da costanti progressi nel miglioramento delle capacità di programmazione e controllo della spesa pubblica. La riforma delle procedure di bilancio e la chiara separazione tra funzioni politiche e gestionali hanno consentito un miglior controllo della spesa a livello centrale. Nei contratti dei dirigenti sono stati inseriti incentivi a migliorare le prestazioni. Nonostante la rapida evoluzione del quadro istituzionale e legislativo, tuttavia, si è rivelato più difficile modificare la "cultura" della pubblica Amministrazione, dove una generalizzata inerzia a livello sia centrale sia degli organi di governo periferici può costituire uno degli ostacoli principali a una radicale inversione di rotta. Un ulteriore problema risiede nella difficoltà di controllare la spesa di Regioni ed Enti locali e nell'applicazione a tal fine del patto interno di stabilità. Il più elevato indebitamento delle amministrazioni decentrate dello Stato, rilevato nelle statistiche finanziarie per il 1999, indica che la spesa locale ha superato i limiti programmati. Perché il decentramento sia efficace, occorre che le decisioni di spesa siano correlate più strettamente alle risorse disponibili a livello periferico. ■

Fin dove si è spinta la riforma pensionistica?

Sul versante fiscale i risultati di medio e lungo periodo saranno influenzati dall'evoluzione della spesa pensionistica. Quest'ultima, al livello del 14,2 per cento del PIL nel 1998

(15,3 per cento, se si considerano anche le pensioni di invalidità), rimane una delle più elevate nell'area dell'OCSE; tuttavia, al netto delle imposte il livello sarebbe inferiore di circa 2 punti percentuali. La coesistenza di alti tassi di sostituzione, generosi schemi di pensionamento anticipato, elevate e crescenti aspettative di vita e tassi di fertilità molto bassi e in calo ha minacciato la stabilità del sistema, incentivando l'adozione di due importanti serie di riforme negli anni novanta. A pieno regime, esse produrranno un miglioramento degli incentivi sul profilo temporale del collocamento a riposo, dal momento che le pensioni medie si vanno gradualmente allineando ai contributi individuali. Obiettivo del sistema è quello di garantire la neutralità rispetto agli incentivi al pensionamento o alla permanenza in servizio fino all'età di 65 anni. Ciò dipenderà tuttavia dalle revisioni decennali previste dalla legge per tener conto, fra l'altro, dell'allungamento della vita media residua e di eventuali variazioni della crescita potenziale del PIL. Tali revisioni dovranno evitare che il sistema torni nuovamente a incentivare il pensionamento anticipato.

Inoltre, l'attuazione della riforma appare alquanto lenta. I lavoratori che avevano almeno 18 anni di contribuzioni al 1996 sono esclusi dal grosso delle nuove disposizioni: ciò comporta che il 40-45 per cento dei dipendenti continuerà a usufruire dei generosi trattamenti del sistema preesistente. Sebbene le riforme possano aver ridotto il previsto picco della spesa pensionistica di 7-8 punti percentuali rispetto al PIL, proiezioni ufficiali indicano che quest'ultima continuerà a lievitare dell'1,5 per cento del prodotto fino al 2031, per tornare all'attuale incidenza intorno al 2050. Il protrarsi di queste pressioni suggerisce la necessità di ulteriori aggiustamenti al sistema pensionistico pubblico per assicurare un migliore equilibrio finanziario durante la fase di transizione. Andrebbe considerata l'inclusione di tutti i lavoratori nel sistema contributivo "pro-rata", in cui le prestazioni vengono determinate in proporzione al periodo trascorso sotto ciascun regime pensionistico. Dal momento che gli incentivi al prepensionamento rimangono forti, tale misura dovrebbe essere integrata da un significativo incremento dell'età minima pensionabile. Man mano che lo schema diviene pienamente operativo, occorrerà inoltre ripensare l'intera formula pensionistica al fine di rimuovere i disincentivi a restare in servizio oltre il sessantacinquesimo anno di età.

Le modifiche al sistema pensionistico dovrebbero inquadrarsi in un ampio processo di revisione che contribuisca a creare un più equo assetto complessivo della spesa sociale e riduca al tempo stesso i tassi di contribuzione potenziando il ruolo dei fondi pensione. Il capitolo previdenziale rappresenta attualmente i due terzi della spesa sociale complessiva, una percentuale insolitamente elevata se raffrontata agli standard internazionali. Ne conseguono basse erogazioni in altre tipologie di spesa, quali quella sanitaria e i sussidi di disoccupazione. A causa dell'onere della spesa previdenziale, il cuneo fiscale complessivo sul lavoro – di poco inferiore al 50 per cento del costo totale del lavoro – resta uno dei più elevati nell'area dell'OCSE. Le autorità italiane hanno recentemente elaborato un programma di riforme che prevede l'utilizzo dei risparmi derivanti dalla riforma pensionistica per la creazione di un più ampio ed equo sistema di spesa sociale; peraltro, siffatto programma potrebbe non spingersi fino ad alleggerire il prelievo complessivo. In questo contesto, il Governo dovrà considerare l'introduzione di un secondo livello di previdenza, all'occorrenza obbligatorio, finanziato interamente al di fuori del bilancio statale, fissando al tempo stesso un obiettivo di tasso di sostituzione complessivo (privato e pubblico) – ad esempio, il 70 per cento – e prevedendo il graduale ridimensionamento del ruolo del sistema pubblico di pari passo con l'evolvere della previdenza integrativa. Tale riforma consentirebbe in un secondo momento di ridurre le aliquote dei contributi previdenziali e di correggere gradualmente l'attuale squilibrio della spesa per trasferimenti sociali. Il dibattito si è sinora incentrato sugli accantonamenti per il trattamento di fine rapporto (TFR) del settore privato, considerati l'elemento chiave per la costituzione dei fondi previdenziali di secondo livello. Poiché il TFR rappresenta per i lavoratori una riserva cui attingere durante i periodi di disoccupazione ovvero per finanziare ingenti spese sanitarie o l'acquisto di un'abitazione, e per le imprese una fonte di indebitamento a basso costo, la destinazione di tali fondi al finanziamento delle pensioni implica ovviamente la stipula di nuovi accordi istituzionali, fra cui un sistema di sussidi ai disoccupati capace di garantire una copertura più ampia. Al tempo stesso, l'espansione della previdenza integrativa sarebbe agevolata da iniziative volte ad aumentare le possibilità di scelta a disposizione dei lavoratori allorché essi decidono come utilizzare il TFR per scopi previdenziali, rimuovendo i vincoli che impediscono ai fondi pensione aperti di competere con quelli chiusi.

Le pressioni sulla spesa assistenziale sono destinate a inasprirsi ulteriormente a causa del maggiore onere connesso con l'invecchiamento della popolazione in termini, ad esempio, di assistenza sanitaria e cura degli anziani non autosufficienti. L'ammontare di tale onere è stimato fra il 2 e il 4 per cento del PIL nell'arco dei prossimi cinquant' anni. L'assistenza prestata dalle famiglie sarà sempre più sporadica a causa sia del ridimensionamento del nucleo familiare medio, sia della crescente integrazione nel mondo del lavoro delle donne, su cui generalmente ricade la responsabilità di provvedere a tali forme di assistenza. In vista di questi cambiamenti, l'avvio di una strategia che garantisca il massimo contenimento dei costi richiederebbe un'attenta valutazione dei bisogni, nonché l'introduzione di principi di cofinanziamento dell'assistenza di lunga durata, con *test* basati sulle capacità di spesa degli assistiti. Diminuirebbe in tal modo il rischio

che buona parte dell'onere di tali servizi passi dalla competenza delle famiglie a quella dello Stato. ■

Cosa occorre fare per aumentare l'occupazione?

Le condizioni sul mercato del lavoro svolgono un ruolo essenziale sulla dinamica dei tassi di dipendenza laddove, a causa delle tendenze demografiche in atto, un'accresciuta partecipazione delle forze di lavoro e una minore disoccupazione rappresentano presupposti basilari per poter sostenere gli impegni futuri di spesa. Progressi sono stati registrati su diversi fronti, anche nel Mezzogiorno. I risultati ottenuti grazie alle misure volte a introdurre una maggiore flessibilità sul mercato del lavoro sono stati molto positivi. Con il ricorso ai contratti "atipici", i tassi di partecipazione femminile e giovanile hanno iniziato ad aumentare. Nondimeno, il sottoutilizzo delle risorse resta considerevole. La partecipazione delle donne permane bassa a livello nazionale e la disoccupazione di lunga durata è tuttora molto elevata. Permane dunque il rischio che i vincoli regolamentari pregiudichino la *performance* del mercato del lavoro. Occorre pertanto proseguire sul cammino sin qui intrapreso:

- se la modesta crescita dei salari è indice di un comportamento previdente, i differenziali salariali si discostano da quelli della produttività a livello regionale e settoriale, evidenziando così l'esigenza di una maggiore flessibilità del mercato del lavoro in materia di accordi, di organizzazione, di costi. In assenza di tale flessibilità, l'eliminazione dei sussidi pubblici a copertura dei contributi previdenziali nel Mezzogiorno comporterebbe inevitabilmente un netto deterioramento della competitività;

- l'accesso della manodopera non specializzata al lavoro interinale ha ridotto le restrizioni che gravavano sull'applicazione dei contratti di lavoro "atipici". Sussistono tuttavia margini per ulteriori miglioramenti, in particolare per ciò che concerne l'istituto del *part-time*;

- al contempo, l'Italia si distingue per le sue assai rigide regolamentazioni in tema di protezione dell'impiego che contribuiscono alla contrapposizione del mercato dell'impiego fra *insiders*, coloro che beneficiano del privilegio di un posto fisso, e *outsiders*, che alimentano sempre più le file dei lavoratori atipici.

Le misure volte a rimuovere queste rimanenti rigidità (come risultato dell'azione del Governo o su iniziativa delle parti sociali) dovrebbero essere integrate dall'armonizzazione degli schemi di sostegno alla disoccupazione. Nel complesso queste iniziative potrebbero produrre notevoli vantaggi in termini di creazione di posti di lavoro.

Le strategie per innalzare la partecipazione delle forze di lavoro e ridurre la dipendenza dagli schemi pensionistici pubblici devono altresì contemplare lo sviluppo delle competenze professionali. La spesa per le politiche attive sul mercato del lavoro, che ammonta attualmente a circa l'1,1 per cento del PIL, risulta leggermente più elevata rispetto alla media OCSE. Essa andrebbe nondimeno migliorata prevedendo, ad esempio, la semplificazione delle attività e provvedimenti *ad hoc* per soddisfare le esigenze delle categorie più a rischio (donne e giovani) e dei disoccupati di lunga durata (tali provvedimenti non dovrebbero tuttavia essere mirati a settori specifici, per evitare sfavorevoli effetti allocativi). Per ciò che concerne più in generale la riqualificazione del capitale umano e la formazione professionale, l'Italia condivide il problema comune alla UE di una scarsa corrispondenza fra programmi di istruzione secondaria ed esigenze delle imprese, risentendo nel contempo di alti tassi di abbandono. Sarebbe dunque necessario accelerare il ritmo delle riforme nei campi dell'istruzione e dell'addestramento; al fine di colmare tali carenze, è attualmente allo studio un piano a lungo termine (*Masterplan*).

Anche se i problemi del mercato del lavoro cui si è accennato in precedenza investono tutto il Paese, la caratteristica di maggiore spicco dell'economia italiana resta la disparità fra Nord e Sud in termini di tasso di disoccupazione. Un importante mutamento è intervenuto nel 1998 con l'elaborazione di un nuovo approccio strategico, valido a livello nazionale ma incentrato specificamente sul Mezzogiorno. Esso è volto a migliorare le condizioni di investimento per le imprese attraverso il ricorso a più rigorosi criteri di valutazione dei progetti pubblici in infrastrutture (individuando con precisione i relativi centri di responsabilità), una maggiore autonomia agli Enti locali e l'introduzione di meccanismi competitivi per l'assegnazione delle risorse fra le amministrazioni interessate. Dopo un lento avvio, il numero di progetti in fase di attuazione al Sud è cresciuto nettamente nel corso del 1999; a ciò si è associato un marcato miglioramento nella capacità di impiegare efficacemente i fondi pubblici, sia statali sia europei. La creazione di nuove imprese è aumentata, sebbene tale incremento sia stato finora circoscritto a talune aree geografiche. La scarsa qualità dei servizi in settori quali trasporti, energia, banche, assicurazioni e pubblica Amministrazione contribuisce a far lievitare i costi a carico delle imprese, ostacolando lo sviluppo. A livello locale i *patti territoriali*, introdotti a partire dal 1996, sono usati allo scopo di promuovere gli investimenti privati e la cooperazione fra i settori pubblico e privato. I *contratti d'area* fra parti sociali ed Enti locali delle regioni economicamente depresse consentono la stipula di speciali accordi in tema di occupazione, credito e ordine pubblico. Peraltro, il Mezzogiorno resta contraddistinto dalle dimensioni dell'economia sommersa e da una insufficiente certezza del diritto, quantunque progressi siano stati fatti nella lotta al crimine organizzato. Nell'affrontare i problemi infrastrutturali e di governo, appare chiaro come le politiche debbano essere modellate sulle specifiche esigenze delle regioni meridionali. Tali politiche devono tuttavia essere sostenute da miglioramenti sia nell'operato

della pubblica Amministrazione, in termini di qualità ed efficienza, sia del contesto regolamentare, come ad esempio una più estesa applicazione delle norme in tema di flessibilità dell'orario di lavoro, un'accresciuta elasticità dei salari e del costo del lavoro, mercati finanziari e dei prodotti più favorevoli all'assunzione di rischi da parte delle imprese. ■

Come procedono i processi di privatizzazione e liberalizzazione?

Negli ultimi anni è stata introdotta un'ampia gamma di norme e iniziative per liberalizzare i mercati dei prodotti. Dopo una battuta d'arresto nel 1998, il passo delle privatizzazioni ha ripreso slancio nel 1999 con la vendita della prima *tranche* dell'ENEL. La riforma del settore dell'energia (liberalizzazione e privatizzazione) è stata preceduta dalla creazione dell'Autorità di regolamentazione per l'energia elettrica e il gas, che ha iniziato a operare nell'aprile del 1997.

- Per quanto riguarda l'elettricità, il cui prezzo in Italia è relativamente alto, al parziale conferimento di talune responsabilità nei campi della produzione, trasmissione e distribuzione alle aziende pubbliche istituite dallo scorporo delle attività dell'ENEL hanno fatto seguito provvedimenti volti a introdurre meccanismi competitivi nel mercato. Tali meccanismi dovrebbero favorire l'aumento del numero degli operatori, un più ampio accesso alla rete e minori controlli.
- Conformemente alle direttive della UE, il Governo ha recentemente approvato le principali linee guida di un piano di liberalizzazione per il settore del gas, anch'esso destinato a dar luogo a un importante processo di ristrutturazione. In virtù del ridotto numero di partecipanti, tale comparto sembra presentare una concentrazione persino più elevata di quella del settore elettrico; anche per il gas, i livelli tariffari sia per le utenze domestiche sia per quelle a uso industriale sono superiori alla media europea.

Anche in risposta alla minaccia di allargare l'accesso alla rete ad altri fornitori, i prezzi medi dell'energia elettrica sono diminuiti e dovrebbero continuare a scendere. La contrazione potrebbe accelerare nel 2001, termine previsto per la piena operatività del relativo mercato all'ingrosso. Non è tuttavia escluso che l'istituzione del "singolo acquirente" – cui compete, sotto la direzione del Gestore della Rete di Trasmissione Nazionale (una società controllata interamente dal Ministero del Tesoro), la successiva cessione in *franchising* – possa rallentare la flessione dei prezzi. I futuri vantaggi per il consumatore dipenderanno in massima parte dall'operato dell'Autorità di regolamentazione e dall'attiva applicazione delle norme in tema di concorrenza.

Nonostante i progressi ricordati poc'anzi, i risultati sinora ottenuti sul fronte della concorrenza nei mercati dei prodotti sono stati disomogenei. Il fatto che l'inflazione in Italia permanga al disopra della media UE starebbe anzi a indicare una mancanza di contendibilità in taluni mercati. La concorrenza dovrebbe intensificarsi con la prosecuzione della vendita da parte del Governo del pacchetto azionario dell'IRI, che comprende la cessione del controllo di *Società Autostrade* e *Aeroporti di Roma*. Mentre la prima operazione è stata portata a termine alla fine del 1999, la seconda è in corso di definizione. Tuttavia, nel settore dei trasporti le riforme vanno generalmente a rilento, e il ritmo della liberalizzazione andrebbe accelerato.

- Per ciò che concerne le *ferrovie*, il Paese sta attualmente affrontando importanti sfide di medio e lungo periodo per ridurre il controllo statale e risanare la situazione finanziaria.
- Per quanto riguarda gli altri modi di trasporto, prima di avviare il programma di privatizzazione della *Società Autostrade* il Governo ha varato un piano di concessione ventennale, che potrebbe aver indotto una diminuzione dei pedaggi autostradali più lenta di quanto non si sarebbe ottenuto con più ampie garanzie di accesso al comparto. Nel *trasporto aereo* sono stati segnati progressi nella liberalizzazione dei servizi aeroportuali; tuttavia, secondo le indicazioni dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato (*anti-trust*) tali progressi sarebbero inferiori a quelli auspicati dalla direttiva della Commissione europea (come, ad esempio, nel campo della gestione bagagli).

In altro ambito, fra gli anelli deboli del terziario figurano *servizi postali* – dove il decreto di liberalizzazione introduce un ampio margine di discrezionalità (dovuto soprattutto alla necessità di migliorare la situazione finanziaria della società che gestisce il servizio) nella definizione delle attività soggette a vincoli – e *pubblici servizi rientranti nella sfera di competenza comunale*, fra cui erogazione di acqua ed energia, esclusa quella elettrica, trasporti e smaltimento rifiuti. Un ambizioso programma di liberalizzazione è stato lanciato recentemente, consentendo a società private di utilizzare e gestire le infrastrutture. La nuova legislazione dovrebbe promuovere una maggiore efficienza grazie ai processi di fusione e acquisizione; nondimeno, la proposta esenzione per i Comuni di minori dimensioni potrebbe compromettere seriamente la portata e l'efficacia delle riforme.

Il settore dei servizi privati aventi natura non finanziaria rimane caratterizzato da una considerevole frammentazione e da inefficienze di mercato, derivanti dalla presenza di forti barriere all'ingresso (fra cui un generalizzato ricorso a vincoli quantitativi) originate spesso da regolamentazioni nazionali e locali che si rafforzano a vicenda.

- Un importante tentativo di liberalizzazione del settore ha comportato, dal 1998, l'abolizione delle disposizioni comunali in tema di *vendite al dettaglio*, incluse le limitazioni poste al numero di esercizi commerciali in attività. Tuttavia, la discrezionalità conferita alle amministrazioni locali

avrebbe contribuito a rinviare l'attuazione del programma complessivo di riforma.

- Per ciò che concerne le *professioni liberali*, il ruolo svolto dagli enti professionali di categoria (ad esempio, consulenti commerciali, avvocati e fiscalisti) e dalle associazioni dei piccoli imprenditori (come scuole guida, cooperative di taxi e autotrasporto, istituti di bellezza e sale cinematografiche) è tuttora molto esteso, senza che ciò sia giustificato da motivi di pubblico interesse; le tariffe sono stabilite in ampia misura sulla base di criteri autoimposti dall'interno. Inoltre, è la stessa legislazione italiana a erigere notevoli barriere tra i vari segmenti, con il risultato di scoraggiare i processi di fusione e di perpetuare le inefficienze di mercato.

L'Autorità *anti-trust* ha assunto iniziative per individuare casi di comportamento contrario alle norme sulla concorrenza. In una prospettiva di medio termine, gli avanzamenti tecnologici e la crescente flessibilità del mercato del lavoro sono destinati ad accelerare la creazione di nuove forme di professioni, e potranno quindi rendersi necessarie appropriate misure per scoraggiare l'insorgere di spinte protezionistiche. Sarebbe necessario procedere a una significativa riorganizzazione delle norme sull'esercizio delle professioni per semplificare l'accesso al settore, garantire la pubblicazione e la divulgazione di standard qualitativi per i servizi offerti e di codici di condotta, ridurre le compartimentazioni esistenti. ■

Quali iniziative vengono intraprese per promuovere lo sviluppo delle imprese?

Le prospettive di crescita per il futuro dipendono in buona misura dalla creazione di condizioni tendenti a favorire l'espansione delle piccole imprese. La struttura industriale italiana è per sua natura dualistica: a poche grandi società si affianca una vasta rete di piccole e medie imprese. Si è ritenuto per lungo tempo che ciò costituisse un elemento di forza relativa per l'economia italiana, giacché le piccole imprese paiono mostrare un elevato grado di flessibilità. Sebbene i cosiddetti "distretti" o raggruppamenti industriali, basati sulla concentrazione territoriale delle aziende, possano parzialmente risolvere i problemi legati all'assetto dimensionale delle piccole imprese, sussiste la possibilità che permangano taluni inconvenienti:

- il sistema attuale potrebbe contribuire a rafforzare ulteriormente la specializzazione internazionale del Paese in linee di prodotto tradizionali e a basso contenuto di Ricerca e Sviluppo. La spesa complessiva per l'attività di Ricerca e Sviluppo in Italia è bassa se raffrontata a quella di altri paesi dell'area dell'euro, e scarso è il coinvolgimento delle imprese in questo campo;
- sebbene le imprese italiane siano tradizionalmente inclini a un sistema di concorrenza non basata sul prezzo, l'esiguità delle loro dimensioni sembra aver contribuito a una composizione delle esportazioni per tipologia di merce tutt'altro che vantaggiosa;
- ad eccezione delle attività produttive caratterizzate da un elevato grado di specializzazione, le imprese di minori dimensioni potrebbero incontrare difficoltà nello sfruttamento di economie di scala.

Le rigidità del mercato del lavoro cui si è accennato in precedenza possono incidere sulla già elevata propensione delle imprese italiane a conservare dimensioni contenute; fra le cause di tali rigidità va peraltro menzionata anche la pervasività della pubblica Amministrazione. In Italia è particolarmente difficile creare o espandere un'attività imprenditoriale. Le *riforme Bassanini* del 1997 avevano fornito il quadro di riferimento per la semplificazione delle procedure amministrative, all'interno del quale diverse misure sono già state attuate. Fra queste, la più promettente è stata l'introduzione degli sportelli "*one-stop*" per il disbrigo delle pratiche regolamentari. Alla fine del 1999 quasi un terzo delle amministrazioni comunali aveva aperto tali sportelli. In prospettiva, questa innovazione dovrebbe contribuire a stimolare l'iniziativa dei singoli imprenditori, riducendo gli adempimenti burocratici e fornendo servizi di informazione e consulenza agli operatori desiderosi di investire in questo campo.

Scopo delle recenti riforme fiscali era quello di ridurre le distorsioni finanziarie del sistema tributario suscettibili di pregiudicare lo sviluppo delle imprese, creando una struttura meno discriminatoria per la tassazione dei redditi da capitale e d'impresa. Come conseguenza, il costo del capitale sostenuto dalle società operanti sul territorio italiano è calato, ed è ora prossimo alla media europea. Inoltre, il nuovo sistema della *dual income tax* assoggetta il capitale di nuova formazione a un'aliquota di favore, anche se il capitale di prestito resta lo strumento di finanziamento più attraente. Sebbene la riforma miri a estendere gli stessi benefici fiscali al capitale azionario di vecchia formazione, al momento se ne avvantaggiano soprattutto le nuove imprese che vogliono investire denaro fresco e quelle operanti da tempo che dispongono di capitale di risparmio. Questo approccio graduale, e in certa misura intermittente, alla riforma dei redditi d'impresa può essere in parte ricondotto ai vincoli di bilancio, ma rispecchia anche il tentativo di controbilanciare la debolezza congiunturale degli investimenti. Tali circostanze hanno inasprito l'attuale complessità del sistema; a pieno regime, tuttavia, la riforma dovrebbe garantire una maggiore neutralità del sistema fiscale sulle decisioni delle imprese, favorendo lo sviluppo del settore societario e del mercato azionario.

Una più solida base per la crescita economica è costituita inoltre dal notevole ispessimento dei mercati finanziari italiani. Sebbene la capitalizzazione complessiva delle società quotate in borsa sia tuttora relativamente bassa, al livello del 50 per cento circa del PIL, essa risulta nondimeno aumentata in maniera significativa. Nel 1999 le offerte pubbliche di acquisto hanno registrato un forte incre-

mento, che non mancherà di ripercuotersi positivamente sull'assetto competitivo e di governo societario. Dal lato della domanda, questo sviluppo è stato accompagnato da un considerevole incremento dei fondi comuni d'investimento e dei titoli azionari e obbligazionari privati nei portafogli delle famiglie. Per ciò che concerne l'attività bancaria, il processo di consolidamento si è ulteriormente accelerato negli ultimi anni, producendo notevoli benefici:

- unitamente alla privatizzazione di molte banche a capitale pubblico, il consolidamento dell'industria bancaria ha contribuito, creando nuove opportunità per lo sfruttamento di economie di scala, a migliorare l'efficienza operativa del sistema bancario italiano nel suo complesso;
- è auspicabile che, come risultato del processo di consolidamento in corso, le banche si sentano indotte a porre una maggiore enfasi sulla valutazione del rischio. Per intanto, sono state ricercate nuove opportunità di profitto ed è stato ampliato il portafoglio di attività delle banche.

Ciò nonostante, l'efficienza delle banche italiane continua a risentire dei problemi legati agli esuberi di personale e all'elevato costo del lavoro. Il ricorso al capitale di rischio in luogo dei prestiti bancari resta limitato, sebbene il Nuovo mercato – che ha iniziato a operare nel giugno del 1999 – sia specificamente destinato alle piccole società con solide prospettive di crescita. Fino a oggi privatizzazioni, fusioni e acquisizioni hanno contribuito a rafforzare la supremazia delle grandi società sul mercato azionario. ■

Per ulteriori informazioni

Ulteriori informazioni concernenti il *Rapporto economico* possono essere ottenute da Alexandra Bibbee, e-mail: alexandra. bibbee@oecd.org, tel.: (33-1) 45.24. 76.14., e Alessandro Goglio, e-mail: alessandro.goglio@oecd.org, tel: (33-1) 45.24.19.25. ■

Per ulteriori letture

- **Studi economici :** Gli Studi Economici presentano una disamina delle economie dei Paesi Membri e, saltuariamente, di alcuni Paesi non membri. Ogni anno sono pubblicati approssimativamente 18 studi, disponibili separatamente o per abbonamento. Per ulteriori informazioni, si prega consultare la sezione dei periodici della libreria on line dell'OCSE al seguente indirizzo Internet : www.oecd.org/bookshop/.

- **Per ulteriori informazioni:** ulteriori informazioni sui lavori del Dipartimento di economia dell'OCSE, comprese informazioni su altre pubblicazioni, dati statistici e documenti di lavoro sono disponibili on line al seguente indirizzo: www.oecd.org/eco/eco/.

- **Economic Outlook No. 67 /Perspectives Economiques No. 67,** giugno 2000 – *di prossima pubblicazione*.
Una versione preliminare è pubblicata sul sito Internet dell'OCSE un mese circa prima della pubblicazione cartacea al seguente indirizzo: www.oecd.org/eco/out/eo.htm.

Potete acquistare in tutta sicurezza le pubblicazioni dell'OCSE tramite la libreria on line dell'OCSE
www.oecd.org/bookshop

I compendi dell'OCSE sono preparati dalla Divisione delle Relazioni Esterne, Direzione delle relationiesterne e dealla communicazione, e pubblicati sotto la responsabilità del Segretario generale dell'OCSE

I compendi dell'OCSE sono disponibili sul sito Internet dell'OCSE
www.oecd.org/publications/Pol_brief/

Dove contattarci?

Francia
Centro dell'OCSE di PARIGI
2, rue André-Pascal
75775 PARIS Cedex 16
Tel: 33 (0) 1 45 24 81 81
Fax: 33 (0) 1 45 24 19 50
E-mail: sales@oecd.org
Internet: www.oecd.org

Germania
Centro dell'OCSE di BERLINO
Albrechtstrasse 9/10, 3. OG
10117 Berlin-Mitte
Tel: 49 30 288 8353
Fax: 49 30 288 83545
E-mail: berlin.contact@oecd.org
Internet: www.oecd.org/deutschland

Giappone
Centro dell'OCSE di TOKYO
Landic Akasaka Bldg
2-3-4 Akasaka, Minato-Ku
TOKYO 107
Tel: (81-3) 3586 2016
Fax: (81-3) 3584 7929
E-mail: center@oecdtokyo.org
Internet: www.oecdtokyo.org

Messico
Centro dell'OCSE di MESSICO
Av. Presidente Mazaryk 526
Colonia: Polanco
C.P. 11560
Mexico, D.F
Tel: (52) 52 80 12 09
Fax: (52) 52 80 04 80
E-mail: ocde@rtn.net.mx
Internet: rtn.net.mx/ocde/

Stati Uniti
Centro dell'OCSE di WASHINGTON
2001 L Street N.W.,
Suite 650
WASHINGTON D.C. 20036-4922
Tel: (1-202) 785 6323
Fax: (1-202) 785 0350
E-mail: washington.contact@oecd.org
Internet: www.oecdwash.org
Toll free: (1-800) 456 6323

80795