



CONFINDUSTRIA
Centro Studi

SCENARI ECONOMICI

**LA LUNGA CRISI:
ULTIMA CHIAMATA
PER L'EUROPA**

**LIBERARE
L'ITALIA
DAL PIOMBO
BUROCRATICO**

**Giugno 2012
N. 14**

In copertina disegno di Domenico Rosa.

La pubblicazione, coordinata da Luca Paolazzi, è stata realizzata da: Gianna Bargagli, Pasquale Capretta, Alessandro Fontana, Alessandro Gambini, Manuela Marianera, Francesca Mazzolari, Cristina Pensa, Matteo Pignatti, Ciro Rapacciuolo, Massimo Rodà, Lorena Scaperrotta e Mauro Sylos Labini.

La presente pubblicazione è stata chiusa con le informazioni disponibili al 25 giugno 2012.

Editore SIPI S.p.A.
Servizio Italiano Pubblicazioni Industriali
Viale Pasteur, 6 - 00144 Roma

Fotocomposizione: D.effe comunicazione - Roma
Stampa: Amadeus Srl - Ariccia (RM)
Finito di stampare nel mese di giugno 2012

INDICE

Premessa	pag. 5
1. Le previsioni	» 13
1.1 L'economia italiana	» 13
1.2 Le esogene della previsione	» 63
2. Liberare l'Italia dal piombo burocratico per tornare a crescere	» 111
2.1 Una pubblica amministrazione al servizio dell'economia e non autoreferenziale?	
Diagnosi ed effetti economici	» 113
2.2 Per una pubblica amministrazione al servizio dell'economia e non autoreferenziale: le proposte	» 145
 <i>Riquadri</i>	
Banche: fragili nei PIIGS, con leva troppo alta nei paesi <i>core</i>	» 27
Politiche espansive per uscire dalla crisi	» 45
Incentivi pubblici: spesi quasi 35 miliardi, alle imprese industriali ne arrivano meno di tre	» 54
Crescita cinese più lenta, costretta da nodi irrisolti	» 72
La bolla immobiliare ha iniziato a sgonfiarsi anche nei Paesi Bassi. Quando in Francia?	» 84
Germania <i>über alles</i> ... se l'Europa non affonda	» 94
Uscita dall'euro = svalutazione = rilancio di export e PIL? False equazioni	» 106

PREMESSA

Il sistema socio-economico di per sé non si muove verso alcuna sorta di equilibrio tra forze, ma costantemente si allontana da un tale equilibrio.

Un cambiamento non innesca mutamenti che lo controbilancino, ma altri cambiamenti che lo rafforzano e spostano il sistema ancor più nella stessa direzione impressa dal primo.

Tale causazione circolare fa sì che il processo di cambiamento sociale tenda a essere cumulativo e spesso acquista velocità a un ritmo che accelera.

Gunnar Myrdal, 1957

Per questo alto scopo mi appello a tutta la popolazione affinché faccia propria questa nostra causa.

E la invito a rimanere calma e salda e unita in questi tempi di tribolazione.

Il compito sarà arduo. Potremo vivere giorni bui.

Ma se ciascuno e tutti insieme rimarremo risolutamente fedeli alla missione e pronti ad affrontare qualunque compito e sacrificio essa imporrà, allora, con l'aiuto di Dio, prevarremo.

Re Giorgio VI, 3 settembre 1939

Non siamo in guerra. Ma i **danni economici** fin qui provocati dalla crisi sono equivalenti a quelli di un conflitto e a essere **colpite** sono state le **parti più vitali** e preziose del sistema Italia: **l'industria manifatturiera** e le **giovani generazioni**. Quelle da cui dipende il futuro del Paese.

L'aumento e il livello dei **debiti pubblici** sono analoghi, in quasi tutte le economie avanzate, a quelli che si sono presentati al termine degli scontri bellici mondiali.

Una sorta di **guerra** c'è stata ed è tuttora in corso, ed è combattuta, una volta di più, **dentro l'Europa** e **dentro l'Italia**. Come nei secoli passati, in cui le divisioni e gli interessi di parte prevalevano su tutto e tutti.

A scatenarla sono stati **errori recenti** e **mali antichi**.

Gli errori recenti sono stati inanellati nella **gestione dell'eurocrisi**.

<La priorità è **ristabilire la fiducia**. Soltanto la politica può riuscirci. Il **rischio più grande** dello scenario è quello di un nuovo **fallimento della politica**, qualora questa obbedisse a tempi e logiche proprie e non si dimostrasse all'altezza delle formidabili sfide presenti. Per le quali occorre prontezza nelle decisioni. In ritardo appare soprattutto l'Europa, dove un **salto di qualità** è alla portata e invece spesso prevalgono egoismi nazionalistici>, si legge nella Premessa agli Scenari economici del CSC pubblicati nel dicembre 2008.

Si tratta di errori compiuti dai **singoli stati**: per esempio, la falsificazione dei conti greci e il lungo immobilismo italiano. E nelle **decisioni collegiali**: per esempio, il precedente creato con la ristrutturazione del debito greco, il far contabilizzare dalle banche ai prezzi di mercato i titoli sovrani, come se gli stati europei potessero essere insolventi e, soprattutto, ostinarsi a condurre coralmemente politiche di bilancio restrittive.

Le politiche improntate al solo **rigore**, invece di stabilizzare il ciclo, stanno facendo **avvitare su se stessa** l'intera economia europea. Ormai non c'è (quasi) più nessun economista che creda agli effetti espansivi non-keynesiani dei tagli ai bilanci pubblici attuati sincronicamente in più paesi fortemente integrati tra loro, come sono quelli dell'UE e in particolare dell'Eurozona.

Gli esiti dell'esperimento in atto nell'Area euro di diminuzione dei disavanzi pubblici in presenza di un'**ampia capacità produttiva inutilizzata** (pari in media al 2,6% del PIL nell'Eurozona) dimostrano la validità delle prescrizioni contenute in ogni manuale di politica economica. In depressione economica la restrizione di bilancio abbassa il PIL effettivo e, **distruendo base produttiva**, quello potenziale, minando la sostenibilità dei conti pubblici nel lungo periodo¹.

Perciò è indispensabile **cambiare strategia**, mantenendo la barra dritta sul risanamento con misure strutturali che agiscano nel tempo e che non impediscano di sostenere nell'immediato la domanda. Per lo meno evitino di comprimerla ulteriormente rispetto a quanto già fanno le **forze che agiscono in senso recessivo**: lo sgonfiamento delle bolle immobiliari, la riduzione della leva dei sistemi bancari e l'aggiustamento dei bilanci familiari.

L'impegno assunto nel **vertice quadrangolare di Roma** di un piano di rilancio pari all'1% del PIL europeo va nella giusta direzione, perché riconosce implicitamente la necessità di mutare passo, anche se ha un che di *déjà vu* non del tutto rassicurante.

Occorrono, però, altre misure per fermare e invertire la **disunione creditizia** da tempo in atto e che sta provocando un violento credit crunch proprio nei paesi maggiormente impegnati

¹ Su questo punto si veda il recente saggio di J. Bradford DeLong e Lawrence H. Summers, *Fiscal Policy in a Depressed Economy*, Brookings Institution, 2012, in cui gli autori dimostrano che "è un fatto matematico: in un'economia depressa qual è l'attuale, se una lunga e profonda recessione proietta anche solo una piccola ombra sul prodotto potenziale futuro, con i tassi di interesse ai quali gli USA sono oggi in grado di indebitarsi, esistono una sostanziale probabilità che una politica di bilancio espansiva si autofinanzi e una soverchiante probabilità che superi qualunque test di costi-benefici".

nello sforzo di correzione dei conti pubblici. Per questo è cruciale l'esito del Consiglio europeo del 28-29 giugno.

I **mali antichi** sono quelli che affliggono il Belpaese e sono dovuti all'assenza di politica lungimirante e all'incapacità di fare sistema; entrambe trovano la massima espressione nell'inefficienza della pubblica amministrazione (un tema su cui si concentra la seconda parte di questo rapporto)².

A livello UE **progressi** di consapevolezza e di consenso politico si intravedono dietro le quinte. Le proposte non mancano, ma non basterà più annunciarle per far riguadagnare al progetto dell'integrazione europea credibilità e, non meno importante per la tenuta sociale, popolarità.

Non basterà annunciarle perché servono **celeri azioni concrete** per estirpare gli embrioni di disgregazione monetaria che si sono già materializzati attraverso la segmentazione dei sistemi bancari e l'enorme dislivello dei tassi di interesse.

Segmentazione e dislivello agiscono inizialmente da potentissime centrifughe, ridistribuendo oneri, competitività e prospettive di sviluppo. Ma poi funzionano da **grimaldelli che scardignano** l'Unione.

Senza salvezza per alcuno. Come prova il rapido peggioramento della fiducia e dell'attività produttiva nella wunderbar (portentosa, magnifica) industria manifatturiera tedesca. E non c'è da ricavarne alcuna Schadenfreude, cioè piacere provocato dalla sfortuna dell'altro.

In **Germania** hanno cominciato a guardare e a far guardare l'opinione pubblica dentro l'**abisso della dissoluzione** dell'euro e si sono spaventati: secondo uno studio del ministero delle Finanze nel solo primo anno seguente alla morte dell'euro il PIL tedesco crollerebbe di quasi il 10% e la disoccupazione raddoppierebbe. Cifre la cui attendibilità è difficile da valutare perché non c'è modello econometrico che possa con fondatezza dar conto delle incalcolabili conseguenze economiche, sociali e geopolitiche della scomparsa della moneta unica³.

Per inciso, il **ritorno alla lira** si tradurrebbe per gli italiani nella più **colossale patrimoniale** mai varata, sia per gli effetti diretti sul valore delle attività delle famiglie e del loro reddito sia perché davvero le ricchezze private, ovunque detenute (anche illecitamente), verrebbero inevitabilmente sottoposte a una radicale tosatura per ristabilire un po' di ordine nel bilancio pubblico e nella giustizia sociale, di fronte al profondo impoverimento della maggioranza della popolazione.

² L'analisi dettagliata dell'origine del mal di bassa crescita dell'Italia è contenuta in CSC, *Cambia Italia. Come fare le riforme e tornare a crescere*, marzo 2012, che è scaricabile dalla pagina www.confindustria.it, seguendo il percorso > Centro studi > Studi e ricerche > Rapporti biennali.

³ Si vedano le rivelazioni contenute nell'ultimo numero di Der Spiegel, che titola la copertina al fallimento dell'euro.

Le **misure adottabili** sul piano europeo sono numerose. La riduzione dei tassi da parte della BCE, che il CSC incorpora nello scenario per tre quarti di punto, e i suoi più massicci acquisti di titoli di Stato per ridurre gli spread. Oppure, visto che la BCE stessa non vuole più svolgere il ruolo di supplente della politica, l'acquisto di tali titoli potrebbe essere effettuato dal "fondo salva-stati" (mai nome fu così opportunisticamente e infedelmente scelto: salva-Europa sarebbe stato più bello e veritiero). Ancora, l'unione bancaria, con messa in comune dei rischi e della vigilanza, e l'emissione degli eurobond (in varie forme e per vari scopi). Infine, ma non da ultimo, l'unione fiscale, inclusa una maggiore armonizzazione dei sistemi previdenziali, per giungere al traguardo più ambito e ambizioso: l'unione politica.

In tutte queste misure è esplicita la **cessione di sovranità nazionale**; una cessione che nei fatti già era stata accettata implicitamente attraverso la comunione delle monete.

Particolarmente importante e denso di conseguenze, non solo per l'immediata urgenza di rompere la spirale tra bilanci delle banche e debiti pubblici, è il superamento della concezione nazionalistica dei sistemi bancari (dettata ovviamente da logiche di controllo politico-partitico delle risorse). L'**unione bancaria** significa, appunto, condividere sia la vigilanza, aprendo gli armadi e mostrando gli scheletri, sia i rischi per i contribuenti.

Sono passaggi fondamentali della strada che conduce agli **Stati Uniti d'Europa**, ribadendo il principio costitutivo degli stessi Stati Uniti d'America: non c'è tassazione senza rappresentanza.

Un'importante cartina di tornasole della svolta europea sarebbe la concessione di **più tempo alla Grecia** per il risanamento dei conti pubblici. Dalla tragedia greca è partita la pessima eu-rogestione franco-tedesca dell'uscita dagli alti disavanzi pubblici e da essa non può non ripartire la strategia europea.

I **greci meritano** una dilazione temporale perché hanno fatto sforzi enormi nella diminuzione del deficit pubblico (il saldo primario è passato da -10,4% a -1,0% del PIL) e hanno pagato una sanzione inaudita in termini di perdita di benessere (-15,0% il reddito pro-capite dal 2009, quando è iniziata la cura, al 2012). Ciò, ovviamente, non li esime dal mostrare con la condotta di aver appreso la lezione della disciplina nelle finanze pubbliche.

Come detto sopra, l'Eurozona tutta ha bisogno di una **maggiore gradualità** nell'aggiustamento degli squilibri, pena l'affossamento del progetto stesso dell'Unione europea, sul fronte politico e sociale non meno che su quello economico e finanziario.

Adesso e di nuovo **spetta alla politica** cambiare rotta finalmente. Gli effetti maggiori e più rapidi, nel rinsaldare la fiducia e nel rimuovere l'incertezza e, quindi, nel rilanciare l'economia, si avrebbero se ci fosse un'**esplicita ammissione** degli errori commessi, condita dal riconoscimento delle cause degli stessi.

Ma sarebbe ingenuo pretendere tanto. Risulterebbe già un grande sollievo poter leggere il mea culpa tra le righe del cambio dell'approccio all'eurocrisi, l'inizio di una **nuova fase di integrazione** e rafforzamento dell'Unione.

In questa <grave ora>, per usare le parole di Giorgio VI, sovrano del Regno Unito, se gli **europei rimarranno calmi e saldi e uniti**, l'euro verrà salvato e con esso il destino dell'Europa, il benessere dei suoi cittadini e le sue istituzioni democratiche, scosse da venti populistici.

Ciò vale specialmente per l'**Italia**, che potrebbe vincere la sua storica sfida: diventare nazione, cioè un sistema anziché un insieme di forze e interessi.

Passi enormi, impensabili fino a un anno fa, sono stati compiuti dal Paese con i vari decreti (Salva Italia, Cresci Italia, Semplifica Italia e i successivi interventi). Altri sono in cantiere sulle questioni fondamentali della pubblica amministrazione e della giustizia.

Inferiore alle attese e ai bisogni è risultata la nuova normativa sul **mercato del lavoro**, che contiene qualche avanzamento ma anche arretramenti e rischia di accrescere l'alea e le complizzazioni giuslavoristiche.

L'**opera delle riforme** è comunque lontana dall'essere terminata. In molti campi occorre ancora intervenire. La parte più difficile è quella dell'**attuazione**, che richiede coerenza nel tempo e nell'alternanza di maggioranze parlamentari ed esecutivi, oltre a pazienza certolina e grande determinazione. Solo così sarà possibile rimuovere gli ostacoli ed evitare gli insabbiamenti di chi ha interesse particolare o addirittura personale a conservare lo status quo.

Il CSC, contrariamente all'opinione di molti analisti e allo scetticismo della maggioranza degli investitori, assegna ancora un'**elevata probabilità** al rapido rilancio dell'Unione monetaria ed esclude l'uscita di qualunque paese dall'Eurozona, evento che innescerebbe incontrollabili reazioni a catena di natura economica e geopolitica.

Su questa doppia ipotesi sono incardinati i nuovi Scenari economici. Inevitabilmente **deteriorati** rispetto a quelli disegnati lo scorso dicembre.

Il quadro descritto allora per l'Italia era fondato sulla rapida soluzione dell'eurocrisi che avrebbe consentito il rientro, seppur parziale, degli spread e messo in moto la ripresa già dai mesi estivi. Era un'**assunzione dichiaratamente ottimistica**. Le dinamiche si sono rivelate, come temuto, decisamente meno positive sia sul fronte della domanda interna e della produzione sia su quello della finanza e del credito.

Nelle attuali previsioni il CSC prende atto della peggiore realtà, con effetti netti su PIL, mercato del lavoro e conti pubblici. L'**appuntamento** con la ripresa viene **posticipato** di un semestre.

Il **contesto esterno** si presenta in parte più favorevole. La frenata del **commercio mondiale** si è dimostrata meno concentrata nel tempo: +2,5% nel 2012, dal +5,7% del 2011 e dal +15,0%

del 2010, e +4,5% nel 2013, contro il +0,3% indicato a dicembre per quest'anno e il +6,9% per il prossimo. Gli scambi con l'estero, infatti, stanno risentendo con ritardo dell'indebolimento europeo e della minor vivacità della domanda interna nei mercati emergenti e negli USA; soprattutto il primo ne protrarrà la fiacchezza.

La **ripresa statunitense** conferma di essere fragile, rispetto all'esperienza passata: +1,9% il PIL nel 2012 e +2,1% nel 2013. Lo sviluppo dei **paesi emergenti** è molto meno arretrante di due anni fa: +5,5% nell'anno in corso e +5,9% in quello venturo, dal +7,5% nel 2010; ma continuerà a fornire l'80% della crescita globale. L'**Eurozona** viene ribadita in recessione (-0,5% nel 2012), da cui uscirà più gradualmente (+0,5% nel 2013, contro l'1,1% atteso sei mesi fa).

Per il **petrolio** il CSC ha mantenuto invariate le indicazioni dicembrine: 100 dollari a barile nel 2013. La marcata discesa delle quotazioni nelle ultime settimane (sotto i 90 dollari a barile) è considerata temporanea perché legata ai timori dei mercati per la ripresa globale. L'**euro** è proiettato a 1,32 sul dollaro nel 2013, in recupero rispetto ai valori attuali (1,25), dovuti a quella ricerca di rifugio che verrà meno con il ripristino della fiducia nella moneta unica; ma minore dell'1,35 atteso dal CSC sei mesi fa. Infine, la BCE abbasserà i **tassi ufficiali**, fino allo 0,25% entro l'autunno del 2012 (allo 0,50% nella primavera 2012 era stato ipotizzato a dicembre) e la FED li azzererà, varando ulteriori misure di espansione quantitativa.

La **recessione italiana** si è già concretizzata **più intensa**: -2,1% è l'acquisto stimato dal CSC nel secondo trimestre del 2012. In pratica ciò rappresenta già il 90% dell'arretramento di quest'anno, che è previsto pari al 2,4%, contro l'1,6% indicato a dicembre. Analoga è la differenza nello scenario per il 2013: da +0,6% a -0,3%, quasi esclusivamente dovuta alla pessima eredità ricevuta dal 2012.

La **domanda totale interna** scende bruscamente (-4,3% quest'anno, poi -0,6%), con il contributo di un massiccio decumulo di **scorte** (-0,7 punti di PIL nel 2012), giudicate ancora eccessivamente elevate dalle imprese nella rilevazione ISTAT di maggio. E soprattutto con la drastica **revisione dei comportamenti di spesa delle famiglie**, che puntano ad adeguarla al calo passato e atteso del reddito disponibile: -2,8% quest'anno i consumi e -0,8% nel 2013 (molto più giù delle stime di dicembre: -1,0% e +0,4%).

D'altronde si accentuano le difficoltà nel **mercato del lavoro**, con l'occupazione che perde l'1,9% cumulato nel biennio (più del doppio di quanto proiettato sei mesi fa) e la disoccupazione che prosegue la corsa osservata negli ultimi mesi fino ad arrivare al 12,4% nel quarto trimestre del 2013 (13,5% contando gli inoccupati in CIG).

Quest'ultima cifra, certamente allarmante, deriva da un corretto **cambiamento di atteggiamento** delle persone inattive, che cercano più assiduamente un impiego per rimpinguare i guadagni familiari. Giacché le **retribuzioni di fatto**, pur beneficiando dei molti rinnovi contrattuali nel settore privato, ipotizzati in linea con quanto prescritto dall'accordo del 2009, segneranno

il passo, risentendo dell'alta offerta di lavoro inutilizzata: +1,2% nel 2012 e +1,1% nel 2013 (quasi un punto in meno complessivamente rispetto alle stime di dicembre).

La dinamica dei **prezzi al consumo** (+3,1% nel 2012 e +2,6% nel 2013; circa 1,4 punti aggiuntivi sulle previsioni di sei mesi fa) ingloba sia la maggiorazione delle imposte indirette sia il rincaro della bolletta energetica dovuto al finanziamento degli incentivi alle fonti rinnovabili. Risente anche delle pressioni inflazionistiche interne: a causa della caduta della produttività, il **CLUP** sale del 3,3% nel 2012 (+0,8% nel 2011) e ancora dell'1,2% nel 2013. La forbice che si è aperta dal 2007 con la Germania tenderà a chiudersi per l'accelerazione impressa alle retribuzioni tedesche dai recenti aumenti salariali negoziati collettivamente.

La **redditività** delle imprese italiane rimane compressa.

Gli **investimenti** crollano dell'8,0% nel 2012 (-4,8% l'indicazione di dicembre) e perdono un altro 0,2% nel 2013 (contro il +1,7%). Con gli acquisti di macchinari e mezzi di trasporto che diminuiscono quest'anno dell'8,7% (-4,5% calcolato sei mesi fa) e recuperano nel prossimo lo 0,7% (dal +2,3%). Le costruzioni scendono del 7,5% (-5,1%) e di un altro 1,1% (+0,8%).

L'unico cambiamento positivo riguarda le **esportazioni**: +1,2% (da +0,2%) e +2,8% (contro +3,6%). Segno di **diffusa vitalità** del tessuto manifatturiero, che cerca nuovi sbocchi all'estero, specie extra-UE, di fronte alla violenta compressione di quelli interni. Ma anche del diverso profilo del commercio estero.

La **bilancia commerciale** e quella corrente si raddrizzano, anche grazie al crollo dell'import (-5,6% nel 2012, seguito da un +2,2%). L'attivo nell'interscambio di merci salirà nel 2013 all'1,0% del PIL, il miglior risultato da oltre un decennio, e il **passivo corrente** calerà all'1,1%, dal buco del 3,5% del 2010.

I **conti pubblici migliorano** vistosamente, anche se la maggiore flessione del PIL inevitabilmente allontana il pareggio: 1,6% del PIL l'indebitamento netto l'anno prossimo, dallo 0,1% proiettato a dicembre. Lo slittamento è tutto spiegato dalla congiuntura negativa.

Il **saldo primario** arriverà comunque al 4,3% del PIL nel 2013, valore con pochi eguali nell'Eurozona e nel mondo avanzato; al netto della componente ciclica l'attivo, tolta la spesa per interessi, toccherà il 5,4% del PIL. È questa la grandezza cui guardare per misurare l'enorme sforzo di risanamento che il Paese sta compiendo: si tratta di 4,2 punti in più rispetto al 2010.

La **pressione fiscale** apparente è confermata salire al 45,4% del PIL nel 2013; quella effettiva, che tiene conto del sommerso, giungerà al 54,6%. Entrambe includono l'aumento dell'IVA legiferato e pronto a scattare dal 1° ottobre prossimo.

Il CSC ha simulato gli **effetti della sostituzione** di tale aumento con i risparmi ottenuti dalla spending review: il PIL l'anno venturo risulterebbe dello 0,24% più elevato, i consumi dello 0,67% e gli investimenti dello 0,51%, con 27mila occupati in più.

Dal 2013 il **debito pubblico** si stabilizzerà in rapporto al PIL su livelli più alti di quelli previsti a dicembre: 125,8% rispetto a 121,3%. Al netto del contributo italiano agli aiuti chiesti da altri paesi dell'Eurozona (conteggiati poco saviamente nei parametri europei) sarà al 122,6% quest'anno e inizierà a calare il prossimo.

La rivoluzione del **modo di operare** della **pubblica amministrazione** è vitale per il rilancio dell'economia e per il percorso riformista del Paese. La sua inefficienza pervade ogni ambito sociale ed economico. Dalle lungaggini e dall'incertezza nella concessione dei permessi ai ritardi della giustizia, dall'evasione iniqua e distorsiva all'istruzione poco meritocratica nella selezione e nella remunerazione del corpo docente, dall'interpretazione spesso aleatoria di norme troppo numerose e poco chiare alla molteplicità delle pratiche e degli enti preposti: tutto ciò costituisce un grave ostacolo al benessere dei cittadini e allo sviluppo delle imprese, scoraggia gli investimenti, italiani e dall'estero, pone l'Italia agli ultimi posti in quasi ogni graduatoria internazionale di competitività e allontana i talenti.

Liberare l'Italia dal piombo della burocrazia è la **via maestra** per riportare il Paese su un alto sentiero di sviluppo. Secondo le stime elaborate dal CSC, basate sulle statistiche riguardanti il grado di soddisfazione delle famiglie per i servizi pubblici, una diminuzione dell'1% dell'inefficienza della pubblica amministrazione è associata a un incremento dello 0,9% del livello del PIL pro-capite e di 0,2 punti percentuali della quota dei dipendenti in imprese a partecipazione estera sul totale dell'occupazione privata non-agricola.

Il Titolo V della Costituzione, annata 2001, e il **policentrismo normativo**, che ne è derivato, hanno reso più complesso e disarticolato l'ordinamento amministrativo. Non è, tuttavia, solo una questione di norme, scritte per altro sempre peggio, contraddittorie e di non trasparente applicazione. Nel rendere la pubblica amministrazione poco attenta alle esigenze dei privati contribuiscono anche e soprattutto alcune sue caratteristiche strutturali: l'**autoreferenzialità**, la dipendenza dalla politica e l'inefficiente utilizzo delle risorse di cui dispone.

Più di qualcosa è stato fatto per ridurre i malfunzionamenti della pubblica amministrazione e migliorare il contesto del fare impresa. Ma per rilanciare davvero lo sviluppo la **semplificazione amministrativa e normativa** va percorsa con decisione, costanza, pazienza e ampio consenso, perché è un processo complesso, lungo e che sposta redditi, poteri e responsabilità. Non esistono ricette miracolistiche per semplificare, né misure che risolvano tutti i problemi se prese singolarmente.

Il vero **nodo da sciogliere** riguarda il comportamento dei **dipendenti pubblici**: il **funzionario competente**, che privilegia la qualità del servizio e trova i modi per superare correttamente possibili ostacoli formali, è una risorsa preziosa che va valorizzata.

1 LE PREVISIONI

1.1 L'economia italiana

Un biennio di recessione

L'Italia è precipitata dentro una grave recessione. Ciò è avvenuto dopo soli due anni di lento e parziale recupero dalla più profonda caduta degli ultimi ottant'anni.

Il CSC stima flessioni del PIL del 2,4% nel 2012 e dello 0,3% nel 2013, che seguono incrementi dell'1,8% nel 2010 e dello 0,4% nel 2011. Il 90% dell'arretramento di quest'anno è già acquisito nel secondo trimestre (-2,1%). La domanda totale interna è prevista in marcata contrazione: -4,3% (-1,0% nel 2011). In particolare, i consumi delle famiglie diminuiscono nettamente (-2,8%), conseguenza della fiducia al minimo storico, dell'ulteriore riduzione del reddito reale disponibile, della restrizione dei prestiti e dell'aumento del risparmio precauzionale. Gli investimenti crollano dell'8,0% per effetto dell'estrema incertezza sulla domanda futura, dell'elevata capacità produttiva inutilizzata e del proibitivo accesso al credito bancario.

Inoltre, lo scenario nel 2012 è caratterizzato dal rallentamento del commercio mondiale, dovuto sia all'andamento degli scambi con l'estero delle economie emergenti, che restano comunque il più importante motore della crescita globale, sia, soprattutto, di quelli dell'Euroarea, che invece è il freno principale (si veda l'analisi del quadro internazionale nelle pagg. 63-94). Il minor incremento della domanda estera incide sulle esportazioni italiane, che decelerano al +1,2% (dal +5,6% del 2011); l'export netto fornisce un contributo alla dinamica del prodotto italiano comunque molto positivo (pari a due punti percentuali) e superiore a quello degli anni precedenti, grazie al contestuale e significativo calo delle importazioni (-5,6%).

Tabella 1.1

Le previsioni del CSC per l'Italia (Var. %)				
	2010	2011	2012	2013
Prodotto interno lordo	1,8	0,4	-2,4	-0,3
Consumi delle famiglie residenti	1,2	0,2	-2,8	-0,8
Investimenti fissi lordi	2,1	-1,9	-8,0	-0,2
Esportazioni di beni e servizi	11,6	5,6	1,2	2,8
Importazioni di beni e servizi	12,7	0,4	-5,6	2,2
Saldo commerciale ¹	-1,3	-1,1	0,5	1,0
Occupazione totale (ULA)	-0,9	0,1	-1,4	-0,5
Tasso di disoccupazione ²	8,4	8,4	10,4	11,8
Prezzi al consumo	1,5	2,8	3,1	2,6
Retribuzioni totale economia ³	2,3	1,4	1,2	1,1
Saldo primario della P. A. ⁴	0,0	1,0	3,1	4,3
Indebitamento della P. A. ⁴	4,6	3,9	2,6	1,6
Debito della P. A. ⁴	118,6	120,1	125,7	125,8

¹ Fob-fob, valori in percentuale del PIL; ² valori percentuali; ³ per addetto; ⁴ valori in percentuale del PIL.

Le ipotesi della previsione sull'economia italiana includono anche il già legiferato aumento dell'IVA, che scatterà dal prossimo 1° ottobre, e la permanenza della Grecia nell'Euroarea, condizione assolutamente da garantire, pena effetti a catena incalcolabili su tutte le economie europee.

Nel 2013 il quadro migliorerà grazie a: politiche di bilancio meno restrittive, accelerazione del commercio globale (+4,5%) e nuove misure che dissolveranno i dubbi circa la sopravvivenza della moneta unica europea. Queste ultime allenteranno rapidamente le tensioni finanziarie e il *credit crunch*, contribuiranno a far risalire la fiducia e innescheranno nel corso dell'anno una graduale ripresa dell'economia italiana.

Il tasso di disoccupazione continuerà ad aumentare in tutto l'orizzonte di previsione, raggiungendo l'11,8% medio nel 2013, massimo storico da quando è in vigore la nuova rilevazione ISTAT sulle forze di lavoro (cioè dal quarto trimestre 1992).

Le nuove stime del CSC sono molto inferiori a quelle elaborate nel dicembre 2011, che indicavano un PIL in diminuzione dell'1,6% quest'anno e in recupero dello 0,6% il prossimo. Erano proiezioni dichiaratamente ottimistiche perché ipotizzavano la soluzione rapida della crisi dei debiti sovrani nell'Eurozona, grazie a una maggiore cooperazione tra Stati e istituzioni, e dunque la riduzione dei tassi di interesse a lungo termine, il conseguente ripristino di condizioni normali nel credito e il ritorno della fiducia tra imprese e consumatori. Come temuto, tali ipotesi non si sono concretizzate, mentre i rischi al ribasso, che pure erano stati evidenziati in Scenari economici dello scorso dicembre, si sono realizzati: la crisi in Europa si è accentuata dopo l'esito incerto delle elezioni di maggio in Grecia (cui sono seguite quelle di giugno più favorevoli alla sopravvivenza dell'euro); è esplosa la crisi delle banche spagnole; le istituzioni europee non sono riuscite a trovare una soluzione praticabile e credibile, a causa della contrapposizione tra gli interessi nazionali dei singoli Stati sovrani; i rendimenti dei titoli di stato italiani a 10 anni sono tornati stabilmente ben sopra il 5%, dopo che nel primo trimestre si erano progressivamente abbassati dai livelli elevatissimi di fine 2011; il credito è diventato sempre più scarso e costoso (specie per le piccole e medie imprese); la fiducia e le attese delle famiglie sono scese ai minimi storici, quelle delle imprese sono tornate sui valori del 2009.

In tale contesto, già molto difficile, il terremoto ha investito nell'ultima decade di maggio, per la prima volta in oltre quattro secoli, una vasta area compresa tra le province di Bologna, Modena, Reggio Emilia, Ferrara e Mantova, con gravissime conseguenze per la vita delle persone e per l'attività produttiva. Si tratta di uno dei territori a più elevato tasso di concentrazione manifatturiera d'Italia, con importanti distretti industriali nel biomedicale, nell'agroalimentare, nel meccanico e nel tessile-abbigliamento. Molti impianti sono stati seriamente danneggiati e, soprattutto, la produzione di numerose imprese è stata bloccata per effettuare la necessaria messa in sicurezza antisismica degli edifici, in accordo con le più

recenti norme, anche di aziende che non erano state colpite. Ciò sta avendo un impatto negativo sull'economia dell'area e del Paese ancora difficilmente quantificabile.

Il quadro non solo economico è piuttosto fosco. L'Italia deve contemperare la doppia necessità di riordinare i conti pubblici e di rilanciare la crescita con riforme in grado di incidere in maniera strutturale sulle tendenze di fondo dell'economia. Si tratta di due obiettivi convergenti e che si rafforzano vicendevolmente. La svolta positiva dipende dalla capacità delle istituzioni politiche ed economiche nazionali e sovranazionali di risolvere contemporaneamente la crisi domestica e quella dell'Eurozona. Il tempo è ormai limitato.

Il double dip dell'Italia

Dall'estate 2011 l'Italia è tornata in recessione, una recessione che si sta rivelando acuta e che si protrarrà per tutto l'anno corrente. Giunge dopo il breve e modesto recupero (+2,9% il PIL dal terzo trimestre 2009 al secondo 2011 inclusi) dalla intensa caduta del 2008-2009: -7,1% tra quarto trimestre 2007 e secondo 2009 compresi. La distanza dal picco pre-crisi (toccato nel terzo trimestre 2007) raggiungerà a fine 2012 il 7,6%, secondo le proiezioni CSC.

Il profilo elaborato dal CSC è composto da un'accentuazione del calo del PIL nel secondo trimestre del 2012 (-1,0%) e dalla sua graduale attenuazione fino al termine dell'anno, quando il livello del prodotto raggiungerà valori inferiori dello 0,6% al minimo raggiunto nella precedente recessione. Il ritorno a variazioni positive si avrà solo dalla primavera del prossimo anno, dopo un trimestre di stagnazione, con una dinamica intorno allo 0,2% trimestrale, che permetterà di contenere al -0,3% la contrazione media annua nel 2013 (+0,7% tendenziale di fine periodo). Al termine del periodo di previsione il vuoto da colmare rispetto al massimo pre-crisi sarà del 7,0% (Grafico 1.1).

A sei anni dall'inizio della crisi, nel 2013, l'Italia si troverà con un livello di benessere, misurato sul PIL pro-capite, del 10% inferiore rispetto alla media 2007, pari a quasi 2.500 euro in meno (prezzi costanti del 2005). Una perdita difficilmente recuperabile, in assenza di riforme incisive che riportino il Paese su un sentiero di crescita superiore al 2% annuo, come è alla sua portata¹.

¹ Per la stima dei vantaggi delle riforme in termini di incremento del PIL si rimanda a CSC, Cambia Italia - Come fare le riforme e tornare a crescere, marzo 2012.



Congiuntura, indicatori giù

Sulla dinamica attesa per i prossimi trimestri convergono tutti gli indicatori congiunturali che riguardano l'intera economia o suoi grandi segmenti: il PMI composito (che combina i PMI manifatturiero e dei servizi) si è attestato in maggio a 43,5 (da 42,6 di aprile, che era il minimo da giugno 2009), in area nettamente recessiva perché molto al di sotto della soglia di neutralità (pari a 50; Grafico 1.2). Nel dettaglio, il PMI manifatturiero ha registrato un marginale miglioramento (a 44,8 da 43,8 di aprile), ma è rimasto su valori che indicano una marcata flessione congiunturale. Il PMI

dei servizi ha confermato i segnali di profonda debolezza, già emersi nei mesi scorsi: in area recessiva da un anno, è di poco salito dal minimo triennale toccato in aprile (42,8, da 42,3). La contrazione del terziario è stata determinata, secondo gli intervistati, da un'ulteriore forte diminuzione delle componenti nuovi ordini e produzione, entrambe vicine ai valori registrati nella fase più acuta della precedente recessione. Le previsioni sull'attività dei servizi nei prossimi dodici mesi sono risultate vicine ai minimi storici dell'indagine.

Segnali molto negativi vengono dalle rilevazioni sulla fiducia, in calo presso tutti gli operatori: consumatori, imprese manifatturiere, della distribuzione al dettaglio, degli altri servizi e delle costruzioni (fonte Commissione europea).

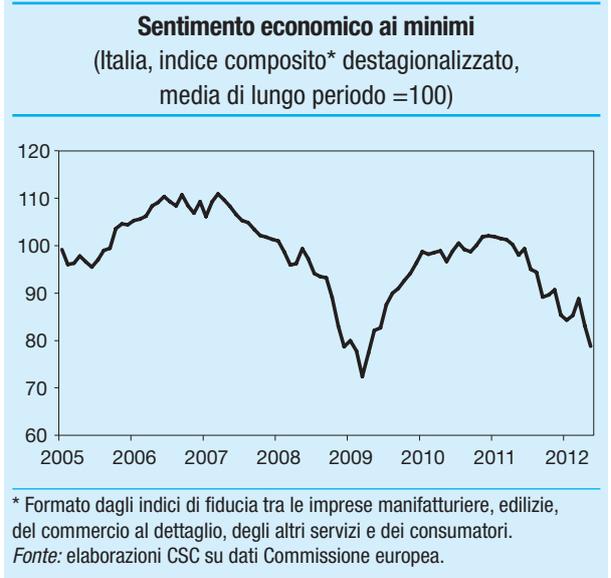
L'indicatore sintetico di sentimento economico è diminuito rapidamente negli ultimi due mesi, scendendo in maggio a 78,8, dall'88,8 di marzo (Grafico 1.3). È arretrata, in modo particolare, la fiducia nel settore degli altri servizi e tra i consumatori.

Analogamente, l'indice anticipatore OCSE, che precorre i punti di svolta del ciclo economico di circa un semestre, ha

Grafico 1.2



Grafico 1.3



proseguito a ridursi fino ad aprile, confermando che la contrazione del PIL proseguirà fino a tutto il 2012, almeno. L'indice, in diminuzione da dodici mesi, è sceso dello 0,18% su marzo (-2,53% annuo), attestandosi a 99,1, livello inferiore al trend di lungo periodo (100) e minimo dall'ottobre 2009.

L'eredità del 2011

La retromarcia del PIL è iniziata nel terzo trimestre 2011 e si è accentuata nel primo trimestre 2012. Quando quasi tutte le componenti del PIL (eccetto la spesa pubblica) hanno registrato un significativo decremento (Tabella 1.2). Il quale ha accentuato la variazione negativa ereditata dal 2011 (il cosiddetto trascinamento) e determinato un acquisito di arretramento per il 2012 molto ampio in tutte le variabili (eccetto l'export). Statisticamente, l'acquisito misura la variazione media annua che si avrebbe se nella restante parte dell'anno non si verificasse alcuna variazione. Una condizione che, riguardo al PIL, è del tutto irrealistica, perciò la recessione risulterà ben più marcata. L'acquisito per il PIL è già pari a -1,4%, per i consumi a -1,5%

(-1,9% per la spesa delle famiglie), per gli investimenti a -6,1% (per quelli in mezzi di trasporto a -15,8%) e per le esportazioni a +0,4%, grazie al trascinamento di +0,9% ricevuto dal 2011.

Consumi ai minimi

La spesa delle famiglie, nelle previsioni del CSC, è stimata scendere del 2,8% nel 2012 e dello 0,8% nel 2013. Tale discesa avviene dopo il recupero nel 2010 (+1,2%) e la sostanziale stagnazione nel 2011 (+0,2%) e riporta i consumi familiari a -4,5% reale rispetto alla media del 2007.

L'impatto della crisi sulla spesa delle famiglie è stato molto significativo. Tanto da cambiare negli ultimi anni le abitudini di consumo, con un crescente ricorso alla grande distribuzione - specie ai discount - e la ricerca attenta del miglior prezzo, al fine di difendere il più possibile gli standard di vita, pur in presenza di un reddito disponibile reale nettamente decurtato. Perciò finora è stato sacrificato il tasso di risparmio, che a partire dal 2008 ha accentuato la tendenza alla riduzione già in atto negli anni più recenti.

Tabella 1.2

Retromarcia: negativi l'eredità del 2011 e l'avvio del 2012 (Italia, var. %, prezzi concatenati 2005)

	Trascinamento sul 2012	Variazione cong. 1° trim.	Acquisito al 1° trim. 2012
Prodotto interno lordo	-0,5	-0,8	-1,4
Consumi finali nazionali	-0,9	-0,6	-1,5
Spesa delle famiglie	-0,9	-1,0	-1,9
Spesa della P.A. e ISP	-0,8	0,4	-0,5
Investimenti fissi lordi	-2,6	-3,6	-6,1
Macch., attr. e prod. vari	-3,7	-2,0	-5,7
Mezzi di trasporto	-3,8	-12,5	-15,8
Costruzioni	-1,5	-3,3	-4,8
Esportazioni di beni e servizi	0,9	-0,6	0,4
Importazioni di beni e servizi	-3,2	-3,6	-6,7

Fonte: elaborazioni CSC su dati ISTAT.

Tra 2008 e 2011 il reddito spendibile reale e i consumi hanno registrato dinamiche nettamente divergenti, che hanno via via ampliato la forbice tra le due variabili (Grafico 1.4). Un gap insostenibile e destinato, quindi, a ridursi, se non a chiudersi completamente, attraverso il ridimensionamento della spesa, visto che le prospettive reddituali rimangono negative.

Dal terzo trimestre 2007 al punto di minimo della precedente recessione (secondo 2009) i consumi delle famiglie erano diminuiti del 2,9%, a fronte di una contrazione del reddito disponibile reale

del 4,0% (-7,1% la discesa del PIL nello stesso periodo). Nella successiva fase di debole ripresa, la spesa familiare è aumentata del 2,3% fino al primo trimestre del 2011, mentre il reddito ha proseguito nella flessione (-0,6%). Nella restante parte dell'anno scorso i consumi sono diminuiti (-1,5% cumulato), in misura maggiore rispetto al reddito (-1,1%).

I dati del primo trimestre 2012 indicano un'accelerazione della caduta della spesa delle famiglie (-1,0% congiunturale, dal -0,9% del quarto 2011). Rispetto a un anno prima la diminuzione è stata del 2,4%, analoga a quanto registrato durante la recessione precedente. Il calo è stato naturalmente più accentuato per gli acquisti di beni durevoli (-11,8% in un anno), mentre la domanda di servizi ha tenuto (-0,2%).

Verso più parsimonia?

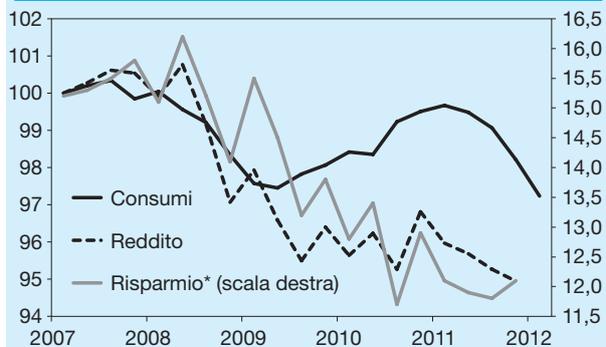
La propensione al risparmio delle famiglie è stata per molti decenni un punto di forza dell'economia italiana nel confronto internazionale, sebbene calante già negli anni immediatamente precedenti la crisi. Le cui profondità e durata hanno accelerato la diminuzione. Dal terzo trimestre del 2007 al terzo del 2011 il tasso di risparmio delle famiglie è sceso di 3,7 punti, toccando l'11,8% del reddito disponibile reale. La tendenza alla minor parsimonia non è però giustificata e quindi sostenibile. Essa, infatti, non discende da un aumento della ricchezza, visto che il valore delle attività finanziarie nette è diminuito nel quarto trimestre 2011 al 230,4% del reddito disponibile, dal 292,6% del primo 2007 e resta molto depresso; inoltre, i prezzi delle case sono in sostanziale discesa: -13,2% in termini reali dal picco del primo trimestre 2008 al terzo 2011; né, d'altra parte, i consumi possono essere più sostenuti, come nel periodo 2000-2007, dal facile accesso al credito, il quale anzi diventa sempre più selettivo.

Nell'ultimo trimestre del 2011 il tasso di risparmio è risalito di 0,3 punti. Potrebbe essere il primo segnale di un'inversione di tendenza. È probabile, infatti, che continui ad aumentare

Grafico 1.4

Redditi e consumi: la forbice si chiude all'ingiù

(Indici 1° trim. 2007=100 su dati a prezzi costanti e %)



Reddito lordo disponibile e spesa delle famiglie per consumi finali.

* Risparmio in % del reddito disponibile.

Fonte: elaborazioni CSC su dati ISTAT.

nei prossimi mesi per i seguenti motivi: l'estrema incertezza riguardo alle prospettive reddituali; i timori di minori possibilità lavorative; la necessità di ricostituire per scopi precauzionali parte della ricchezza erosa negli ultimi anni; l'indeterminatezza dell'aumento della pressione fiscale (con il nuovo scatto dell'IVA dal 1° ottobre e con l'innalzamento dell'IMU, da congruare a fine anno). Ciò contribuirà a ridurre la spesa più del reddito.

Gli indicatori qualitativi relativi alle condizioni economiche delle famiglie hanno raggiunto livelli significativamente bassi, in alcuni casi addirittura inferiori ai minimi toccati durante la recessione del 2008-2009. L'indice di fiducia dei consumatori ha toccato in giugno il minimo da quando è iniziata la rilevazione (1982), a 85,3 (da 86,5 di maggio). Nel secondo trimestre in media è stato pari a 86,9 (93,7 nel primo).

Anche le valutazioni sulla situazione economica presente e futura della famiglia e sui bilanci familiari sono nettamente peggiorate negli ultimi mesi. Le attese, in particolare, sono scese al minimo storico (-41 da -37) e nella media degli ultimi tre mesi sono state di 11 punti sotto al livello del primo trimestre 2012 (Grafico 1.5).

Da queste informazioni è ragionevole supporre che il calo dei consumi si sia accentuato nel secondo trimestre e che vi sarà una maggiore parsimonia nella gestione delle spese familiari. Nell'immediato, tale valutazione trova conferma nel calo dei giudizi sugli ordini interni presi dai produttori di beni di consumo (-3,8 punti il saldo nella media aprile-maggio rispetto al primo trimestre).

La discesa della spesa delle famiglie rallenterà nel 2013 (-0,8% medio annuo). A fronte di un'ulteriore riduzione dei redditi da lavoro (-1,9% il monte salari reale), il freno al calo dei consumi verrà dal miglioramento della fiducia, grazie a condizioni economiche interne in miglioramento nel corso dell'anno come conseguenza dell'attenuazione delle crisi gemelle, dei debiti sovrani e dei sistemi bancari, con calo degli *spread* e ripartenza del credito che agiranno da stimolo.

Investimenti in caduta nel 2012

Gli investimenti fissi lordi, secondo il CSC, si ridurranno dell'8,0% nel 2012 e dello 0,2% nel 2013, dopo la già netta contrazione nel 2011 (-1,9%). In particolare, la spesa in macchinari e mezzi di trasporto scenderà dell'8,7%, per risalire poco nel 2013 (+0,7%). Sarà senza soluzione di continuità, invece, la diminuzione degli investimenti nelle costruzioni: -7,5% quest'anno e -1,1% il prossimo. Specialmente quelli nelle



residenziali, in presenza di ulteriori e più forti ridimensionamenti attesi nei prezzi degli immobili. Ma sarà molto marcata anche la flessione degli investimenti in fabbricati non residenziali, specie nel 2012 (-6,4%). Nel complesso, il livello di investimenti fissi lordi nel 2013 sarà inferiore del 21,8% rispetto alla media 2007.

Al culmine della precedente recessione gli investimenti erano diminuiti del 16,5%, a partire dal terzo trimestre 2007. Il recupero è durato appena un anno, sostenuto parzialmente da incentivi, con un incremento del 3,8% fino al terzo trimestre 2010. Da allora al primo quarto 2012 si è avuta una contrazione cumulata del 7,9% che ha condotto gli investimenti al di sotto del fondo toccato nella recessione 2008-2009 e a -20,1% dal picco pre-crisi.

Gran parte del calo atteso per quest'anno è già avvenuto (-6,1% l'acquisito nel primo trimestre), ma la dinamica nei prossimi trimestri continuerà a essere negativa. Il basso utilizzo della capacità produttiva, sceso nel primo trimestre del 2012 al 69,9% (meno sei punti percentuali rispetto a quattro anni prima) e le aspettative di ulteriore indebolimento della domanda continuano a rendere prudenti le imprese. Inoltre, il grave *credit crunch* ha spesso reso impossibile investire a molte imprese desiderose di realizzare nuovi progetti; una restrizione che è destinata a non venir meno in tempi brevi.

Cosicché le imprese industriali reagiscono rivedendo al ribasso i piani di investimento. Come è confermato dai giudizi sugli ordini interni dichiarati dagli imprenditori che producono beni strumentali. Nel secondo trimestre (media di aprile e maggio) il saldo è diminuito di 5,2 punti percentuali (a -48,5) rispetto al primo (indagine ISTAT sulle imprese manifatturiere; Grafico 1.6).

Giudizi e attese negativi impongono cautela nelle decisioni imprenditoriali. Secondo le valutazioni degli imprenditori manifatturieri i prossimi mesi saranno ancora estremamente difficili: il saldo dei giudizi sugli ordini è in calo da un anno e in maggio è sceso a -43, dieci punti sotto il livello di gennaio e ai minimi da inizio 2010. Le attese di produzione sono molto peggiorate nell'ultimo bimestre: in maggio il saldo ha raggiunto -8, da -5 di aprile (zero a marzo; Grafico 1.7).

Il contenimento della contrazione nel 2013 origina dalle ipotesi di attenuazione della stretta al credito nel corso dell'anno e di rilancio dell'export.

Grafico 1.6

Prosegue il calo degli investimenti
(Italia, miliardi di euro e saldi delle risposte, dati destagionalizzati, prezzi costanti)



I giudizi sugli ordini sono spostati avanti di un periodo.
Per il secondo trimestre media aprile-maggio 2012.

Fonte: elaborazioni CSC su dati ISTAT.

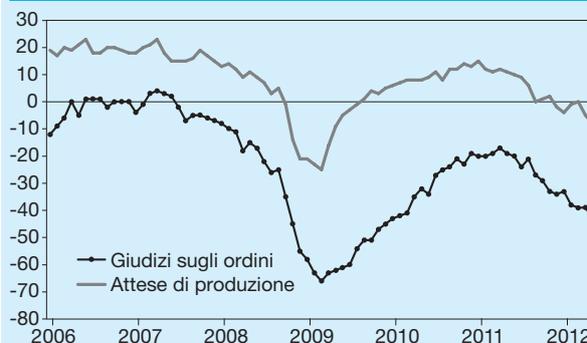
Le indicazioni che emergono dalle inchieste presso gli imprenditori sono in linea con le stime CSC sulla produzione industriale. Secondo i dati preliminari dell'indagine rapida di giugno, l'attività è diminuita dello 0,6% su maggio, quando è stata stimata una contrazione dello 0,9% su aprile. La distanza dal picco pre-crisi (aprile 2008) è salita al -24,2% a fronte di un incremento dai minimi della recessione che è sceso a +2,4%. Nel secondo trimestre la variazione congiunturale risulta di -2,6% (-2,3% nel primo). L'acquisito per il 2012 a giugno è di -6,8%.

L'industria italiana è tornata in recessione da metà primavera 2011, dopo quasi un anno di sostanziale stagnazione. Dall'aprile 2011 al giugno 2012 la produzione è diminuita del 10,1% (-0,8% medio mensile). La riduzione dei consumi interni ha contribuito in maniera significativa al calo dell'attività, ma nei mesi più recenti si è attenuato l'apporto della domanda estera e c'è stato un netto decumulo di scorte, che nel primo trimestre hanno dato un contributo negativo dello 0,5% alla variazione del PIL. La tendenza per i prossimi mesi si prospetta ancora negativa. Gli ordini ricevuti dalle imprese manifatturiere sono in continua riduzione: la relativa componente nel PMI è da molti mesi in area recessiva (40,3 in maggio da 39,2 in aprile, minimo degli ultimi tre anni). Tale diminuzione, secondo gli intervistati, riflette il calo sia della domanda interna sia di quella estera. La componente dei nuovi ordini all'export è infatti risultata in zona di contrazione per il secondo mese consecutivo (47,4 da 46,5).

La produzione nelle costruzioni mostra un profilo perfino peggiore. Il calo dell'attività nel settore si protrae quasi ininterrottamente da febbraio 2008. In aprile è diminuita del 4,4% su marzo, quando si era avuto un rimbalzo (+10,1%) che aveva compensato parzialmente la caduta dei primi due mesi del 2012 (-17,0% cumulato). La distanza dal picco pre-crisi (febbraio 2008) è del 32,2% (Grafico 1.8).

Grafico 1.7

Nel manifatturiero giudizi e attese negative (Italia, saldi delle risposte, dati destagionalizzati)



Fonte: elaborazioni CSC su dati ISTAT.

Grafico 1.8

La produzione industriale ancora in discesa (Italia, indici di produzione, 2005=100, dati destagionalizzati)



Stime CSC per maggio e giugno 2012

Fonte: elaborazioni CSC su dati ISTAT.

Crescita frenata dell'export

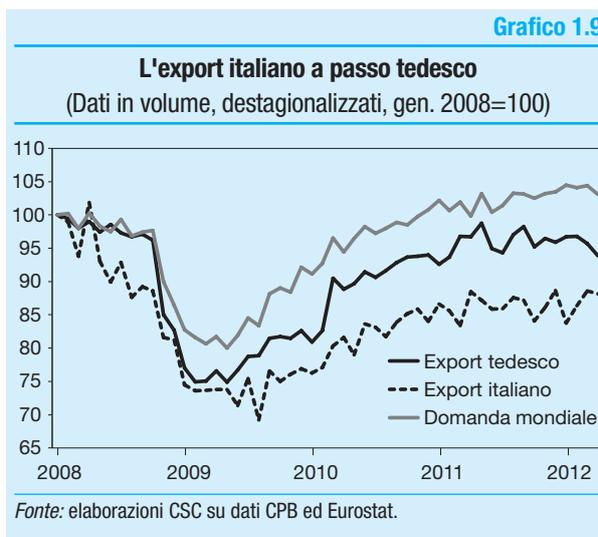
Nello scenario CSC le esportazioni di beni e servizi cresceranno dell'1,2% nel 2012 e del 2,8% nel 2013. Le importazioni crolleranno del 5,6% nel 2012, per poi tornare a salire del 2,2% nel 2013.

Il contributo dell'export netto al PIL, già tornato positivo nel 2011 (+1,4%), si consolida salendo al 2,0% nel 2012, mentre nel 2013 quasi si annullerà (+0,2%).

La diminuzione della fiducia dovuta alla crisi dei debiti sovrani e alla complessità della sua possibile soluzione, le politiche di bilancio più restrittive e il rallentamento dei mercati emergenti hanno già cominciato a ripercuotersi sulla dinamica delle esportazioni di merci mondiali e quindi su quelle italiane. Queste ultime, in volume, sono passate da un tasso di crescita del 6,4% nella prima metà del 2010 rispetto alla seconda del 2009 a uno via via più basso, fino ad arrivare quasi alla stagnazione nella seconda parte del 2011 (+0,5% rispetto alla prima). Secondo i dati disponibili per i primi quattro mesi del 2012, le esportazioni italiane hanno rallentato ulteriormente la crescita (+0,2% nel periodo gennaio-aprile 2012 rispetto ai precedenti quattro mesi; tutti i dati sono destagionalizzati).

Questo progressivo rallentamento è comune anche alle altre principali economie dell'area euro, *in primis* alla Germania le cui vendite all'estero hanno frenato dal +8,1% semestrale, registrato nella prima metà del 2010 rispetto alla seconda del 2009, ad appena il +0,7% della seconda parte del 2011 rispetto alla prima. Va sottolineato che le esportazioni italiane, a partire dal punto di minimo nell'agosto 2009 ad aprile 2012 sono cresciute in volume di quasi il 28,0%, mentre quelle tedesche, dal giugno 2009 (loro punto di minimo) all'aprile 2012 di quasi il 23,0%; nessuna delle due è riuscita ancora a recuperare il rispettivo picco pre-crisi. Rispetto al quale le esportazioni tedesche sono del 5,7% inferiori, mentre quelle italiane lo sono del 13,1%. Giudicate dal punto di vista dei livelli riaggiustati, il rallentamento è quindi più grave per gli esportatori italiani (Grafico 1.9).

La ricomposizione geografica, oltre che merceologica, delle vendite all'estero dell'Italia potrebbe aiutare nella presente difficile congiuntura, poiché le imprese hanno ridotto negli ultimi anni la quota di fatturato realizzata nei paesi dell'Area euro, la zona a più bassa crescita

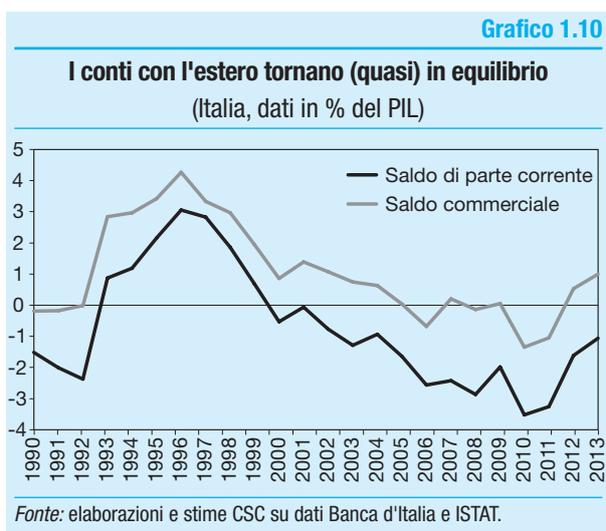


nel biennio 2012-13, e contemporaneamente hanno aumentato quella nei paesi europei non UE e in Medio Oriente, che si espanderanno nello stesso periodo molto di più².

Le prospettive complessivamente poco incoraggianti per i prossimi mesi sono rivelate dai giudizi sugli ordini dall'estero espressi dalle imprese manifatturiere italiane, il cui saldo è peggiorato passando da -23 di settembre 2011 a -35 di maggio 2012. Tuttavia, i mercati extra-UE continuano a tirare: in maggio, secondo la stima preliminare dell'ISTAT, +5,5% su aprile le vendite italiane in valore in quei paesi. La robusta dinamica della domanda interna americana, giapponese e dei paesi OPEC, in particolare per i beni intermedi, strumentali ed energetici ha spinto il *made in Italy*.

La bilancia commerciale risente, tuttavia, oltre che dell'andamento delle quantità scambiate, anche delle variazioni dei prezzi all'export e all'import. Le ragioni di scambio hanno attenuato la tendenza a peggiorare grazie soprattutto al rientro delle quotazioni petrolifere. Il CSC prevede che la loro variazione passerà dal -3,3% del 2011 al -0,7% del 2012. Nel 2013 diventerà positiva (+1,6%).

Nel complesso, comunque, il saldo della bilancia commerciale italiana tornerà positivo (+0,5% del PIL in media nel 2012, dal -1,1% nel 2011), un attivo già visibile nelle statistiche del primo trimestre (+0,4%; Grafico 1.10). Il disavanzo delle partite correnti si ridurrà molto dal -3,3% del 2011 al -1,6% del 2012. Nel 2013 l'avanzo commerciale complessivo si amplierà (+1,0% del PIL), e la riduzione del deficit corrente proseguirà (-1,1% del PIL).



Poco credito e caro per le imprese

Molte imprese italiane faticano a ottenere prestiti bancari o li ricevono a tassi di interesse troppo alti. Negli ultimi mesi si è avuta una secca riduzione del credito erogato e un balzo degli *spread* richiesti, sulla scia dell'alto rendimento dei titoli di Stato. L'evoluzione dipende dagli sviluppi nella gestione della crisi dei debiti sovrani. Lo scenario del CSC assume che venga stabilizzata, evitando la disgregazione di Eurolandia, e che si cominci a intravedere nella seconda metà del 2012, una soluzione politicamente condivisa e credibile per i mercati. Tuttavia, la necessità di ridurre la leva da

² Per l'analisi della nuova composizione geografica e merceologia dell'export italiano si veda CSC, Scenari industriali n. 3, giugno 2012.

parte delle banche farà sì che l'impatto sull'economia del *credit crunch*, che si è aggravato dopo l'estate 2011, persista per buona parte della seconda metà del 2012.

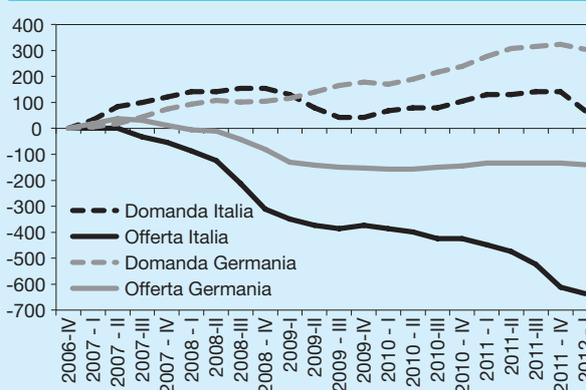
I dati sui prestiti mostrano con chiarezza il *credit crunch*. Il totale dei prestiti erogati alle aziende italiane si è ridotto per sei mesi di fila, a partire dall'ottobre 2011: -1,8% cumulato fino a marzo 2012 (-0,3% in media al mese; dati destagionalizzati), quando la variazione annua era diventata negativa (-0,7%, dal +6,1% nel maggio 2011). In aprile si è registrato un buon recupero (+0,8%) e il tendenziale è tornato positivo (+0,6%), ma lo stock rimane sotto i livelli di settembre (-1,0%) e i ritmi di incremento restano comunque lontanissimi da quelli pre-crisi (+12,7% nel 2007). Sarebbe, perciò, prematuro considerare i dati di aprile come un punto di svolta; tanto più che in maggio e giugno si è avuto un nuovo deterioramento dei mercati, a causa della crisi bancaria spagnola e dell'elevata incertezza sul cammino della Grecia nell'Unione monetaria.

L'indagine Banca d'Italia fornisce utili indicazioni qualitative sull'andamento di offerta e domanda nel mercato del credito. Secondo tali dati, i criteri per la concessione dei prestiti sono stati ulteriormente irrigiditi nel primo trimestre 2012, sebbene con un'intensità minore di quella osservata nel corso del 2011. L'informazione è confermata dall'indagine Banca d'Italia-Il Sole 24 Ore, secondo cui l'accesso al credito è peggiorato nel primo trimestre 2012 per il 33,9% delle imprese (49,7% nel quarto 2011). La stretta addizionale di inizio 2012, che ha riguardato per lo più le grandi imprese, si è sommata a quelle attuate dalle banche dall'avvio della crisi finanziaria e mai riassorbite ed è consistita soprattutto di un ulteriore aumento dei margini di interesse e accorciamento delle scadenze. Le banche hanno segnalato anche la riduzione degli importi erogati rispetto alla domanda e maggiori richieste di garanzie.

Le difficoltà degli istituti di credito nel reperire liquidità, nel raccogliere fondi sui mercati e nel mantenere alti i *ratio* di capitale si sono attenuate a inizio anno rispetto ai picchi di fine 2011. Ma restano forti e hanno motivato la nuova stretta (si veda il riquadro *Banche: fragili nei PIIGS, con leva troppo alta nei paesi core*). L'erogazione di credito è bloccata dalle necessità di *deleveraging* delle banche, che sono indotte a tagliare gli asset per rispettare i maggiori requisiti di capitale. Contribuiscono a maggiore selettività pure le attese negative sull'andamento dell'economia e

Grafico 1.11

Credit crunch: Germania avvantaggiata, Italia penalizzata
(Credito alle imprese, indici 2006-IV=0, calcolati sulle % nette cumulate di risposte delle banche*)



* Indicatori ricavati dai dati qualitativi della *Bank lending survey*, offerta = variazione dei *credit standard* con segno invertito.
Fonte: elaborazioni CSC su dati Banca d'Italia, Bundesbank.

quindi i timori di aumento delle sofferenze. La causa di fondo comune è, comunque, la persistente crisi dei debiti sovrani, che ha prosciugato il mercato interbancario per i paesi periferici di Eurolandia e tiene alti i rendimenti dei titoli pubblici (BTP decennale al 5,8% a giugno 2012, picco al 7,3% nel novembre 2011). Le condizioni creditizie diventano sempre più strette in Italia rispetto a quelle nei paesi *core* di Eurolandia e questo divario aggrava il differenziale di competitività che penalizza le imprese italiane (Grafico 1.11).

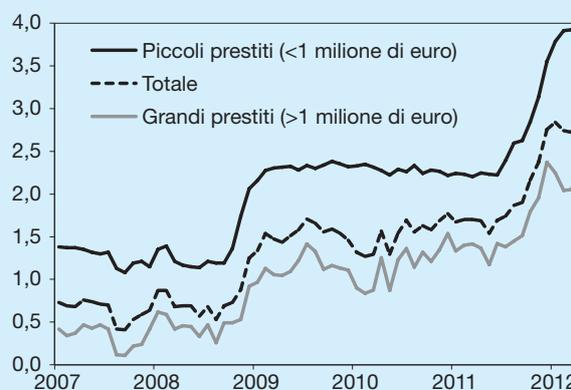
La stretta dell'offerta di credito in Italia impatta su una domanda delle imprese che resta sostenuta. Era aumentata nel corso del 2011, quando la recessione era già iniziata, per la necessità di finanziare scorte e capitale circolante, accresciuto dal maggior costo delle materie prime e dall'allungamento dei tempi di pagamento da parte della P.A. e delle altre imprese private, e di ristrutturare il debito. La domanda di credito ha iniziato a diminuire solo nel primo trimestre 2012, quando sono crollate le richieste di fondi per investimenti fissi. La successione degli eventi mostra chiaramente che il credito erogato ha iniziato a contrarsi prima che la domanda calasse. Questo dimostra che la riduzione dei prestiti ha avuto origine dal lato dell'offerta.

Le difficoltà delle imprese a secco di credito risultano evidenti anche dalle ridotte disponibilità di liquidità: secondo l'indagine Istat, nel manifatturiero questa è scesa a livelli molto ridotti rispetto alle esigenze operative (saldo a +6 a maggio, da +20 a inizio 2011). Inoltre, le imprese prevedono che la liquidità calerà ulteriormente: le attese a tre mesi sono scese a -18 a maggio, da -2 a metà del 2011. Secondo l'indagine Banca d'Italia-Il Sole 24 Ore, il 27,8% delle imprese si aspetta di avere liquidità insufficiente nel secondo trimestre 2012 (31,1% nel primo trimestre).

Una delle caratteristiche più evidenti della stretta dell'offerta di credito, fin dall'inizio della crisi, è data dal continuo aumento dello *spread* pagato dalle imprese. I dati mostrano che questo è salito al picco storico in aprile: +2,9 punti percentuali, in media, sull'Euribor a tre mesi (+0,6 punti nel 2007; Grafico 1.12). A pagare di più sono le piccole e medie imprese: +4,0 punti (+1,3 nel 2007), ma è aumentato molto anche lo *spread* sostenuto dalle grandi aziende: +2,4 punti (+0,3 nel 2007). Margini così ampi, e in aumento, hanno impedito alle imprese di beneficiare pienamente del calo del

Grafico 1.12

Credito: *spread* al top per le PMI
(Italia, tassi sui nuovi prestiti alle imprese meno Euribor a 3 mesi; valori %)



Fonte: elaborazioni CSC su dati Banca d'Italia, Thomson Reuters.

tasso di riferimento (l'Euribor è sceso a 0,7% in aprile, dall'1,4% nel dicembre 2011). Il tasso pagato sulle nuove operazioni di prestito è calato al 3,7% medio in aprile, dal 4,2% toccato a dicembre (2,0% nel maggio 2010). Dato il divario negli *spread*, il tasso di interesse è più alto per le PMI (4,7%) che per le grandi imprese (3,1%).

Si tratta di valori medi rilevati sull'intero territorio nazionale, che nascondono punte ben più elevate nelle singole aree. Interessi così alti possono superare il rendimento atteso di molti investimenti progettati dalle imprese, conducendo a una brusca riduzione della domanda di credito. Nonostante il vastissimo intervento BCE in aiuto delle banche, resta il rischio che l'aumento degli *spread* prosegua, sulla scia di un maggior costo della raccolta bancaria. L'effetto soglia può quindi scattare in maniera diffusa, conducendo a un grave blocco nell'erogazione del credito.

Brusca frenata dei prestiti alle famiglie Frenano i prestiti alle famiglie italiane. I dati mostrano il progressivo rallentamento in atto dalla seconda metà del 2011, trasformatosi poi in vero e proprio calo: +0,3% in media al mese tra luglio e ottobre, +0,1% tra novembre e gennaio, -0,2% a febbraio e marzo (rispetto al +0,6% nei primi cinque mesi del 2011; dati stagionalizzati). In aprile si è registrato un +0,2%, che non può ancora essere considerato un'inversione di tendenza. La dinamica annua ha continuato a diminuire: +2,0% in aprile (+10,1% nel luglio 2010; +12,7% nel 2006).

Secondo l'indagine qualitativa condotta dalla Banca d'Italia, nel primo trimestre 2012 i criteri di offerta sono stati irrigiditi ancora per i mutui, sebbene con un'intensità minore che a fine 2011. Sono stati invece lasciati invariati per il credito al consumo. Come per le imprese, sui mutui le banche alzano i margini di interesse, chiedono alle famiglie più garanzie e accorciano le scadenze. La stretta addizionale è motivata dai costi di provvista e dai vincoli di bilancio delle banche, oltre che dal peggioramento delle prospettive dell'economia e in particolare del mercato immobiliare. Tutti fattori meno accentuati a inizio 2012 che sul finire del 2011.

Continua a diminuire fortemente la domanda, specie di mutui, ma anche di credito al consumo. Entrambe sono in calo fin dalla metà del 2011. Le minori richieste riflettono in buona misura tassi diventati più elevati. Il TAEG (tasso annuo effettivo globale) per i nuovi mutui è salito fino a un picco del 4,6% a febbraio (da un minimo del 2,7% a metà del 2010), per poi calare marginalmente al 4,4% in aprile; per il credito al consumo è balzato al 10,0% in aprile (da un minimo di 8,2% nel settembre 2010). Sulla richiesta di finanziamenti pesa anche la minore fiducia delle famiglie, che conduce a tagliare le decisioni di acquisto di immobili e beni durevoli.

I finanziamenti alle famiglie sono esposti a rischi simili a quelli che gravano sui prestiti alle imprese: data la persistenza del rendimento del BTP su alti livelli, ulteriori aumenti dei

tassi per mutui e credito al consumo freneranno ancor più la domanda; crescerà la quota di famiglie senza credito. La frenata delle erogazioni, non tanto via aumento dei tassi quanto per la prudenza delle banche e la loro necessità di ridurre la leva, proseguirà nella seconda metà del 2012. Alla spesa delle famiglie continuerà a mancare quindi il fondamentale sostegno del credito, importante specie in una fase di sofferenza dei redditi reali. Solo dal prossimo anno si potrà assistere alla ripartenza dei prestiti, a patto che si realizzi una riduzione dei tassi.

Banche: fragili nei PIIGS, con leva troppo alta nei paesi *core*

Le banche dei paesi PIIGS sono state messe in difficoltà dalla perdita di valore dei titoli pubblici in portafoglio, dalla riduzione della raccolta mediante i depositi dei risparmiatori, dal collasso del mercato interbancario dell'Eurozona da cui non ottengono più fondi, dal difficile e costoso accesso al mercato finanziario per il rinnovo dello stock di obbligazioni, dalle perdite sui prestiti provocate dalla recessione e dagli obblighi regolamentari imposti dalle nuove normative internazionali di aumentare i *ratio* patrimoniali. Così si trovano a corto di capitale e faticano a rifinanziarsi, nonostante gli interventi straordinari della BCE. Molte di esse rischiano di fallire. Le ha tenute in vita il salvagente di doppio rifinanziamento a tre anni lanciato, appunto, dalla BCE. Che ha evitato che il violento *credit crunch* diventasse rotta del credito, ma in alcuni casi non basta più. Per ricapitalizzare le banche spagnole, il Governo di Madrid è stato costretto ad annunciare la richiesta di aiuto europeo, per un valore intorno a 100 miliardi di euro. Lo *stress test* realizzato da Oliver Wyman e Roland Berger ha quantificato il fabbisogno di capitale dei primi 14 istituti iberici tra i 52 e i 62 miliardi.

All'opposto, le banche dei paesi *core* di Eurolandia sono inondate da capitali in cerca di porti sicuri, che ne accrescono i depositi e ne facilitano la raccolta sui mercati globali con costi al minimo storico. Al contempo, depositano la liquidità in eccesso presso la BCE, hanno *ratio* di capitale superiori a quanto richiesto da Basilea 3 ed EBA. Ed erogano credito in abbondanza e a tassi bassissimi al settore privato dei loro paesi. Ma a ben guardare, adottano da sempre modelli di *business* più rischiosi, come mostra la loro leva, il rapporto tra attivo e capitale, molto più elevata di quella degli istituti dei paesi periferici.

Perciò nell'insieme il sistema bancario di Eurolandia mostra crepe vistose che rischiano di ampliarsi sempre più man mano che la crisi della moneta unica si acuisce.

Le principali banche dei PIIGS non sono in regola con le richieste sul capitale (in rapporto all'attivo ponderato per il rischio) formulate dall'EBA alla fine del 2011: 9,0% entro giugno 2012 in termini di *Core Tier 1* (la parte di migliore qualità). Richieste temporanee, molto più severe dei minimi di Basilea 3 e limitate alle grandi banche. Già guardando i

dati iscritti in bilancio, in media le banche spagnole e portoghesi sono tra quelle con il *ratio* più basso (7,8%), oltre un punto sotto il minimo. Le italiane sono all'8,4%, le francesi all'8,8% (Tabella A).

L'EBA, inoltre, ha valutato i titoli di stato nel portafoglio delle banche di Eurolandia ai prezzi di mercato, indipendentemente dal fatto che siano detenuti per essere portati a scadenza oppure no, considerando quindi probabile l'ipotesi di ristrutturazione dei debiti pubblici. Rispetto ai valori iscritti in bilancio, normalmente pari ai prezzi di acquisto, ciò determina per molti istituti forti svalutazioni. Elevatissime nei PIIGS e notevoli anche in Germania, Belgio e Francia,

dove i titoli di paesi periferici sono più concentrati in pochi istituti di grandi dimensioni (cosa che accresce il rischio di eventi sistemici)¹. Tanto che, secondo i calcoli dell'EBA, nella metà dei casi il capitale delle banche è insufficiente. L'esercizio sul capitale condotto dall'EBA nel dicembre 2011 ha riguardato 65 grandi banche di Eurolandia (5 italiane), a 31 delle quali è stato chiesto di adeguare il capitale (per complessivi 114,7 miliardi di euro). Gli istituti spagnoli erano quelli messi peggio: 26,2 miliardi la necessità di ricapitalizzazione (senza considerare gli istituti medi e piccoli), contro i 15,4 per gli italiani, i 13,1 per i tedeschi e i 7,3 per i francesi. Gli istituti non in regola hanno dovuto presentare piani operativi di rafforzamento già a gennaio 2012. In alcuni paesi, come l'Italia, a inizio anno si sono in effetti realizzate importanti operazioni per accrescere il capitale². I tempi stretti hanno comunque messo in difficoltà varie banche, in particolare proprio quelle iberiche.

Il sistema bancario di ogni paese è fatto anche, e in certi casi soprattutto, di istituti medi e piccoli. In Italia il *Core Tier 1* del totale delle banche a fine 2011 risulta di 0,4 punti più

Tabella A

Banche PIIGS: *ratio* bassi, alta esposizione ai titoli sovrani

(Dati a settembre 2011)

	<i>Core Tier 1 ratio</i> (Valori %)	Svalutazione titoli sovrani (Miliardi di euro)	Carenza di capitale*
Irlanda	18,9	0,8	0,0
Finlandia	11,1	0,0	0,0
Germania	10,6	7,6	13,1
Paesi Bassi	10,3	0,2	0,2
Belgio	8,9	4,8	6,3
Francia	8,8	3,5	7,3
Italia	8,4	9,7	15,4
Spagna	7,8	6,6	26,2
Portogallo	7,8	3,7	6,9
Austria	7,0	0,1	3,9

Principali banche per ogni paese.

* Dopo aver contabilizzato la svalutazione dei titoli sovrani.

Fonte: elaborazioni CSC su dati EBA.

¹ A giugno 2012 l'agenzia *Moody's* ha tagliato il *rating* di 15 banche globali, tra cui due francesi e una tedesca, oltre ai cinque principali istituti USA e alle tre maggiori banche svizzere. Secondo gli analisti di *Moody's* le banche risentono di una minore redditività e di accresciuti rischi.

² La Banca d'Italia è in procinto di dare il via libera all'emissione di *Tremonti-bond* per colmare il fabbisogno di capitale del terzo istituto del paese.

alto di quello dei primi 5 gruppi. Ciò indica che le banche medio-piccole sono più capitalizzate, un dato importante per la tenuta del sistema.

In Spagna, invece, le diffuse casse di risparmio sono più in difficoltà. Tra di esse non ci sono solo piccole realtà locali: La Caixa è la terza banca spagnola, Bankia (ex Caja Madrid) è la quarta. Proprio quest'ultima è giunta sull'orlo del fallimento: per salvarla il Governo vi ha iniettato 19 miliardi. Il piano di aiuti europeo che sta prendendo corpo prevederà profonde riforme nel sistema bancario iberico, alla cui realizzazione sarà condizionato l'effettivo esborso dei fondi.

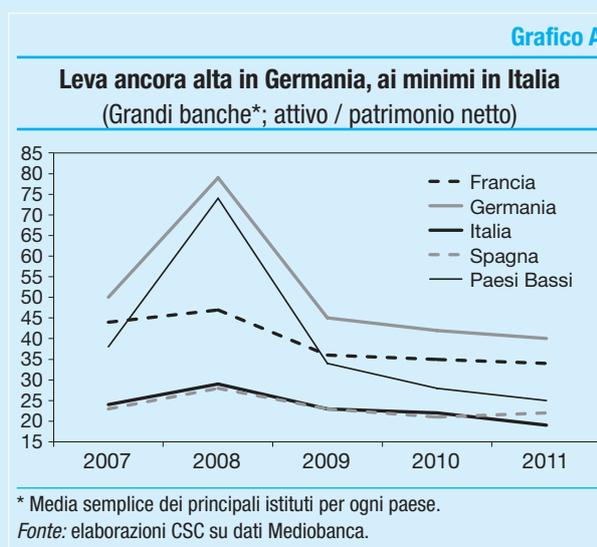
Sebbene presentino *ratio* di capitale più alti, gli istituti dei paesi *core* adottano strutturalmente modelli di *business* più rischiosi. Tra i maggiori istituti di Eurolandia, infatti, quelli che operano ancora con una leva molto alta sono i tedeschi e i francesi, nonostante il trend di riduzione partito fin dal 2009. Nel 2008 in Germania le principali banche operavano con una leva media di 79, scesa a 40 nel 2011. In Francia è stata ridotta da 47 a 34. Ma si tratta di valori ancora decisamente troppo elevati, che aumentano enormemente la rischiosità della loro gestione, perché implicano che basta una piccola diminuzione del valore dei loro asset per azzerare il loro capitale e renderle insolventi. Lehman Brothers prima di saltare aveva una leva di 24.

I principali istituti italiani e spagnoli presentano il minore rapporto attivo/capitale (Grafico A). In Italia è sceso da 29 nel 2008 a 19 nel 2011; in Spagna è aumentato di poco nel 2011, ma al 22 è più basso che altrove.

In un'ottica di lungo periodo, dunque, sono i grandi istituti tedeschi e francesi ad avere un più elevato rischio di insolvenza.

Come anticipato, le banche dei paesi PIIGS devono, però, fronteggiare nell'immediato altri quattro enormi difficoltà, oltre alla svalutazione dei titoli pubblici in portafoglio e ai bassi *ratio* di capitale. Difficoltà che si rafforzano a vicenda e rischiano di bloccare l'operatività di molte di esse, quindi la fornitura di credito all'economia.

Anzitutto, la riduzione della raccolta al dettaglio, tramite depositi in conto corrente. Nell'aprile 2012 questi ultimi presso istituti greci erano inferiori del 28,3% rispetto al valore del 2010, un prosciugamento pari a 27 miliardi, mentre le banche tedesche hanno regi-



strato nello stesso periodo un +10,7% (+115 miliardi). Proprio la dinamica dei depositi sta spaccando l'Eurozona in due gruppi di paesi: i PIIGS, da un lato, ne patiscono la contrazione; i *core*, dall'altro, beneficiano del loro anomalo incremento. In alcuni paesi del secondo gruppo (Germania, Austria) il livello dei depositi macina record ed è giunto al picco storico nell'aprile 2012; viceversa, vari paesi del primo gruppo registrano perdite a due cifre rispetto al massimo di qualche trimestre fa (Tabella B). Tutto ciò ha conseguenze importanti sul settore bancario di Eurolandia. Indebolisce le banche greche, spagnole e degli altri PIIGS, privandole di fondi utilizzati in precedenza per fornire prestiti e acquistare attività. Rafforza invece gli istituti tedeschi e degli altri paesi *core*, che si trovano a disporre di maggiore liquidità con cui operare.

Tali andamenti, salvo che nel caso greco, appaiono di medio termine, essendo partiti già nel corso del 2010, e quindi non raffigurano una vera e propria corsa agli sportelli. Dipendono almeno da un paio di ragioni. Prima ragione, c'è una minore capacità delle famiglie di generare risparmio a causa del peggioramento delle condizioni economiche; anzi, spesso vi si attinge per difendere gli standard di vita. È anche probabile che chi nei PIIGS detenga le quote più elevate di ricchezza stia razionalmente rivedendo l'allocazione del patrimonio tra le diverse tipologie di attività nazionali ed estere e quindi decumuli i conti correnti locali, giudicati non più privi di rischio, investendo in attività considerate sicure, anche a costo di avere remunerazione nulla.

Seconda ragione, come detto, l'insufficienza del reddito rispetto ai consumi non comprimibili (o che si cerca disperatamente di non comprimere) per varie tipologie di famiglie nei PIIGS, a causa della perdita di posti di lavoro e della diminuzione delle retribuzioni reali, erode i risparmi accumulati in passato, che per le famiglie meno abbienti sono detenuti sotto forma di depositi bancari; viceversa, molte famiglie nelle economie *core* continuano ad accumulare nuovo risparmio.

Tabella B

Si allarga la forbice della raccolta
(Depositi in c/c di residenti nell'area dell'euro, consistenze di fine periodo, dati destagionalizzati)

	Apr-2012 vs. 2010	
	Mld di euro	Var.%
Grecia	-27	-28,3
Portogallo	-6	-11,4
Irlanda	-9	-10,4
Italia	-56	-7,4
Spagna	-7	-1,5
Belgio	0	-0,1
Paesi Bassi	16	6,3
Francia	43	8,7
Finlandia	6	9,2
Austria	11	9,8
Germania	115	10,7
Lussemburgo	15	14,3

Dati ordinati per var.% rispetto al 2010.

Fonte: elaborazioni CSC su dati Banca d'Italia, BCE.

Tra i maggiori istituti, gli spagnoli hanno una più elevata quota di raccolta costituita da depositi della clientela privata: 62,3%, contro il 55,1% degli italiani, il 55,9% dei tedeschi e il 49,7% dei francesi. In tempi normali, maggiore è tale quota, più elevata è la solidità del finanziamento, come hanno dimostrato i fallimenti per illiquidità di quelle banche che basavano le proprie attività sui prestiti ottenuti sul mercato interbancario. Ma oggi, all'opposto, espone di più alla perdita di fiducia delle famiglie o alla loro minor capacità di generare risparmio.

La seconda difficoltà è formata dalla crisi di fiducia dei mercati globali, che comporta l'inacidimento e l'innalzamento del costo della raccolta effettuata attraverso l'emissione di titoli. I principali istituti italiani sono particolarmente vulnerabili a questa difficoltà, costola della crisi dei debiti sovrani: hanno, infatti, una quota del 30,7% delle obbligazioni emesse sulla raccolta complessiva, contro il 22,9% degli spagnoli, il 22,0% dei tedeschi e il 26,4% dei francesi.

La difficoltà è, in genere, più sul lato dei costi che su quello dei volumi dei collocamenti obbligazionari. Per gli istituti italiani le emissioni nette di obbligazioni, dopo aver già assunto valori negativi nel 2010 (-1,1 miliardi di euro in media), si sono di nuovo prosciugate nell'estate 2011, mostrando però una buona ripresa in seguito (+8,9 miliardi medi nel 2011, +15,6 nei primi 3 mesi del 2012). Le emissioni nette degli istituti spagnoli hanno seguito un profilo simile a quello italiano (+18,2 nel primo trimestre 2012, +6,8 nel 2011). Molto peggiore la situazione in Portogallo (-0,4 nel 2012 dopo il +1,2 del 2011) e, soprattutto, in Irlanda (-4,4 dopo un +0,3). Valori negativi non sempre sono sintomi di problematicità: le banche tedesche registrano emissioni nette negative fin dal 2009, segno che hanno fabbisogni decrescenti di raccolta tramite questo canale.

Il costo della raccolta obbligazionaria è salito per le banche di tutti i PIIGS nel corso della crisi e resta elevato. Ciò erode la loro redditività, che è cruciale per generare utili da reinvestire in maggiore capitalizzazione e quindi per soddisfare i *ratio* senza dover ricorrere a un mercato attualmente molto penalizzante e, soprattutto, senza dover ridurre l'attivo. Tra i maggiori istituti, la redditività (misurata dal ROE, *return on equity*) è molto più bassa in Italia: 4,5% a giugno 2011, contro 9,5% in Francia, 11,3% in Spagna, 12,0% in Germania. Si tratta di un dato strutturale, forse accentuato dalla crisi. Questo rende più ardua la strada verso il soddisfacimento delle richieste di Basilea ed EBA. Sembra necessaria, in vari casi, una maggiore efficienza, con riduzione dei costi operativi, come denunciato dalla stessa Banca d'Italia.

La terza difficoltà del settore bancario dei PIIGS è formata dal continuo aumento dei crediti in sofferenza, cioè da quelli con ritardi significativi nel rimborso del capitale e nel pagamento degli interessi. Ciò avviene soprattutto in Spagna, dove le sofferenze sono giunte a marzo 2012 a 148 miliardi di euro, pari all'8,4% dei prestiti. Il trend di aumento è partito nel 2008 ed è proseguito, sebbene a un ritmo più lento, negli anni successivi, incluso il 2012

(Grafico B). La maggior parte di queste sofferenze è su crediti che difficilmente verranno rimborsati alle banche spagnole perché concessi al settore immobiliare, che aveva vissuto una crescita esuberante nel periodo 2003-2007. Con lo scoppio della bolla immobiliare, come accaduto negli USA con i mutui *subprime*, e in seguito all'enorme aumento della disoccupazione molte famiglie iberiche hanno cessato di rimborsare i capitali avuti in prestito e le banche si ritrovano con voci di attivo iscritte in bilancio che valgono

sempre meno e che si trasformeranno presto in perdite, intaccando ulteriormente i *ratio* di capitale. Queste perdite attese sono l'elemento che più pesa nella crisi bancaria spagnola e che ha costretto il Governo di Madrid a chiedere l'aiuto europeo.

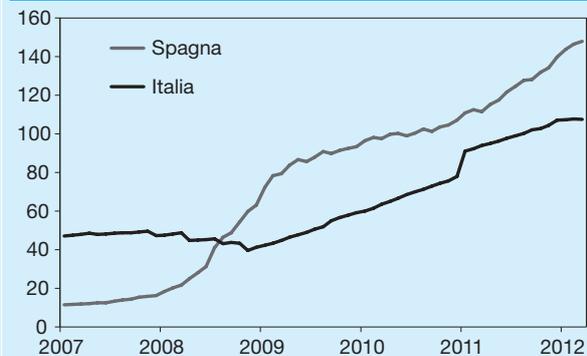
Il fenomeno non è, però, confinato all'economia spagnola. In Italia, ad esempio, i crediti bancari in sofferenza sono arrivati a marzo 2012 a 107 miliardi di euro (40 miliardi meno che in Spagna), pari al 6,3% dei prestiti (oltre due punti in meno).

La quarta fondamentale difficoltà per le banche dei PIIGS è costituita dal prosciugamento della raccolta interbancaria. Il blocco del mercato interbancario europeo fa sì che tale fonte oggi conti molto più in Francia (24,0% del totale a fine 2011) e Germania (22,1%), che in Italia (14,2%) e Spagna (14,8%). Ciò riflette la sfiducia delle banche dei paesi *core* verso quelle dei PIIGS. Le prime sono quelle in cui transita più liquidità e si prestano fondi a breve solo tra loro, non più alle banche dei paesi periferici. Anche gli istituti di altri paesi esterni a Eurolandia hanno progressivamente ritirato fondi dalle banche PIIGS, alle quali in precedenza prestavano in misura significativa.

Prima della crisi iniziata nel 2007 le banche dei PIIGS traevano una buona parte della loro raccolta dal mercato interbancario, ricevendo prestiti da istituti dei paesi *core*. Per esemplificare, pensiamo alle relazioni bilaterali Grecia-Germania. Il deficit commerciale della Grecia e l'avanzo della Germania determinano un flusso netto di pagamenti da imprese greche ad imprese tedesche. Da ciò deriva un flusso di depositi delle imprese esportatrici tedesche presso le banche nazionali. Viceversa, in Grecia le banche devono finanziare gli importatori locali. Fino a che le banche tedesche prestavano a quelle greche il circuito si chiudeva via mercato interbancario.

Grafico B

Crediti in sofferenza: più alti in Spagna
(Miliardi di euro, stock di fine periodo, controparte: totale altri settori)



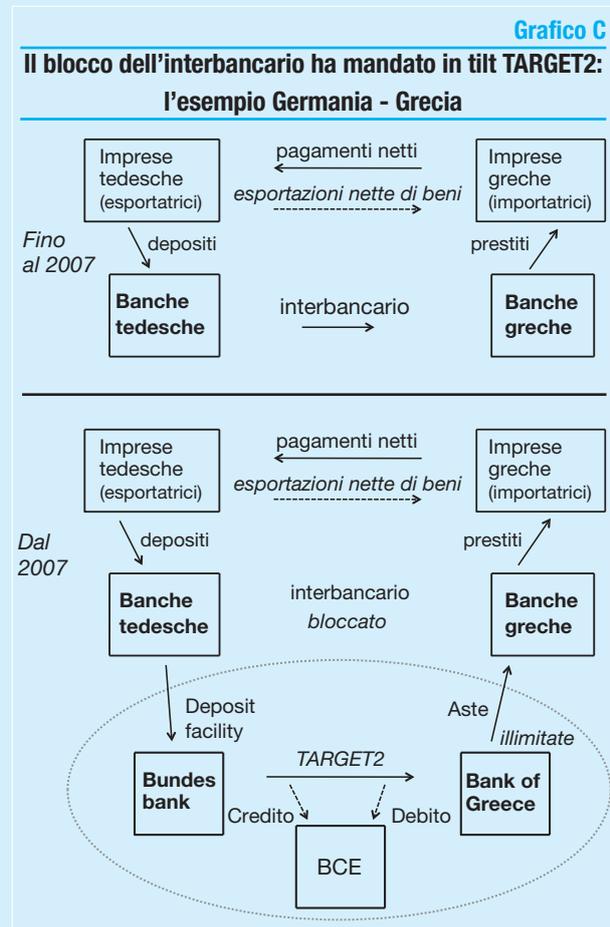
Fonte: elaborazioni CSC su dati Banca d'Italia, Banco de España.

A partire dalla crisi dei mutui *subprime* e sempre più dopo il crack-Lehman, le banche tedesche non sono più state disponibili a prestare agli istituti greci. Il mercato interbancario si è frammentato. Le prime hanno iniziato a depositare liquidità presso la BCE via Bundesbank; i secondi hanno dovuto sempre più finanziarsi presso la BCE attraverso la Bank of Greece. Ciò ha aumentato l'attivo della Bundesbank in TARGET2³ e il passivo della Bank of Greece sempre in TARGET2. Questo provoca una forte esposizione della Bundesbank (ma anche di altre Banche Centrali), al rischio di default e, peggio, a quello di uscita dall'euro della Grecia e quindi della Bank of Greece.

Questo meccanismo si ripete per ogni paese *core* e per ogni paese PIIGS, con i primi che accumulano surplus in TARGET2 e i secondi deficit.

Gli interventi della BCE fin dal 2009, con le aste a importo illimitato e tasso fisso che hanno raggiunto il culmine con le due operazioni di durata triennale di fine 2011 e inizio 2012, hanno sopperito al collasso del mercato interbancario nell'Eurozona e alla frammentazione del sistema bancario europeo in tanti sistemi nazionali.

Le banche in Germania, specularmente a quelle nei PIIGS, si sono trovate con un'abbondante liquidità proveniente dai depositi di imprese e famiglie, non solo tedesche, che, non volendo più impiegare nel naturale sbocco dell'interbancario, dovevano riversare altrove. In parte, è confluita nell'aumento dei prestiti al settore privato: +5,5% annuo nel marzo 2012 il credito alle imprese tedesche. Il resto è parcheggiato nella *Deposit Facility* della BCE, che è arrivata al record di 785 miliardi a giugno 2012, che paga comunque un tasso di interesse, per quanto ridotto (0,25%).



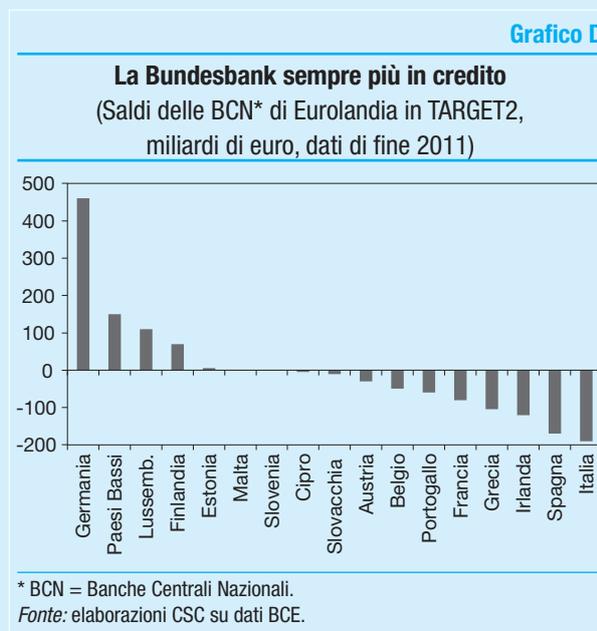
³ TARGET2 è il sistema di pagamenti gestito dall'Eurosistema, nel quale vengono regolate le operazioni di politica monetaria e quelle di mercato monetario. Viene utilizzato per tutti i pagamenti che riguardano l'Eurosistema e per regolare tutte le operazioni in euro. Le relazioni tra gli operatori privati, soprattutto banche, e la BCE non sono dirette, ma vengono mediate dalle rispettive Banche Centrali Nazionali.

Tutto ciò può essere visivamente schematizzato, semplificando i flussi finanziari in Eurolandia attraverso l'uso di un solo paese *core* (Germania) e di un solo PIIGS (Grecia; Grafico C).

Questo schema illustra inoltre bene come la BCE non operi come un monolite, ma facendo leva sulle Banche Centrali Nazionali (BCN). Per statuto BCE, ogni banca di Eurolandia può interfacciarsi solo con la BCN del paese in cui ha la sede legale. Perciò, è la Bank of Greece che presta alle banche greche. Ed è la Bundesbank che riceve i depositi degli istituti tedeschi. Il circolo si chiude con la Bundesbank che si trova in credito, mentre la Bank of Greece a debito, nell'ambito di TARGET2, il sistema dei pagamenti di Eurolandia. Alla fine di ogni giornata, debiti e crediti bilaterali delle BCN

vengono sommati o compensati e riferiti alla controparte unica costituita dalla BCE. I crediti e i debiti accumulati dalle diciassette BCN di Eurolandia dall'inizio della crisi (Grafico D) riflettono in gran parte gli squilibri di bilancia corrente dei rispettivi paesi e dei movimenti di capitale da un paese all'altro, in presenza di un mercato interbancario frammentato. I crescenti attivi e passivi in TARGET2 possono quindi essere letti come rivelatori insieme degli squilibri nei conti con l'estero e della frammentazione dell'interbancario di Eurolandia, senza la quale non si sarebbero determinati.

La Bundesbank sta accumulando crediti ingenti verso la BCE, a ritmi che stanno accelerando. A fine 2011 ammontavano a 460 miliardi di euro (pari al 17,9% del PIL tedesco). Nel corso del 2012 sono arrivati a 800 miliardi e stanno aumentando di circa 100 miliardi al mese. Questa accumulazione avviene automaticamente a seguito degli squilibri di bilancia corrente e soprattutto dello spostamento di capitali privati dai paesi periferici alle banche tedesche. E determina una sempre più grande esposizione della Bundesbank, quindi dello stato tedesco. In questo modo la Germania stà già, pur non volendolo, finanziando i conti degli altri membri dell'Eurozona. In aggiunta, i deflussi monetari dalla periferia alla Germania vengono coperti dai prestiti BCE ai sistemi bancari che patiscono l'emorragia. Se su tali prestiti la BCE dovesse incorrere in perdite, queste sarebbero suddivise tra paesi pro-quota, in base alla percentuale di ciascuna BCN nel capitale BCE. Ad



esempio, la Bank of Greece ha accumulato notevoli debiti, pari a 105 miliardi a fine 2011 (48,8% del PIL greco). Ciò suggerisce che, in caso di uscita della Bank of Greece dal meccanismo monetario unico, la Bundesbank dovrebbe iscrivere a bilancio una perdita pari al debito della Bank of Greece moltiplicato per la propria quota nel capitale BCE (18,9%), cioè circa 20 miliardi. La perdita verrebbe computata nello stesso modo per tutte le altre 15 BCN (14,2% la quota della Banca di Francia, 12,5% quella della Banca d'Italia).

La presa di coscienza di questo fenomeno, che è stato oggetto di un acceso dibattito⁴, è relativamente recente da parte delle autorità tedesche e ha accelerato in Germania la ricerca di una soluzione della crisi dell'eurodebito che non sia incentrata sulla sola politica di rientro dei deficit pubblici eccessivi e che abbia un perno fondamentale nella creazione di un sistema bancario unico in Eurolandia.

⁴ Alimentato da Hans-Werner Sinn con vari articoli pubblicati a partire dal giugno 2011. Sinn considera TARGET2 e gli interventi della BCE una forma di finanziamento occulto tra Stati dell'Eurozona e quindi una violazione del Trattato di Maastricht. In realtà, gli squilibri di TARGET2 potrebbero sorgere anche in presenza di bilanci pubblici in pareggio.

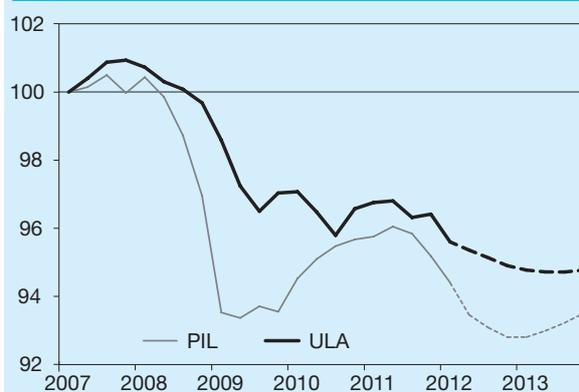
Occupazione giù fino a metà 2013

Le condizioni del mercato del lavoro italiano sono in forte deterioramento. Il CSC stima che l'occupazione (calcolata sulle ULA, unità di lavoro equivalenti a tempo pieno), dopo il +0,1% nel 2011, calerà dell'1,4% nel 2012 (-1,0% già acquisito al primo trimestre) e dello 0,5% nel 2013. Solo sul finire dell'anno prossimo le variazioni congiunturali torneranno positive. Il 2013 si chiuderà con 1 milione e 482mila ULA occupate in meno rispetto a inizio 2008 (-5,9%).

La flessione dei livelli del PIL nella seconda parte del 2011 ha interrotto la ripresa della domanda di lavoro che era iniziata a fine 2010. Le ULA hanno cominciato a ridursi nel terzo trimestre del 2011 e nel primo del 2012 hanno toccato un nuovo punto di minimo dall'inizio della crisi (-1 milione e 276mila unità rispetto a inizio 2008; -5,1%). Un vuoto occupazionale che, appunto, si amplierà nei prossimi trimestri, dato che la contrazione delle ULA non si esaurirà prima di metà 2013 (Grafico 1.13).

Grafico 1.13

Il lavoro scende meno del PIL
(Italia; PIL a prezzi costanti e unità di lavoro equivalenti a tempo pieno; dati destag.; 1° trim. 2007=100)



Dal secondo trimestre 2012: previsioni CSC.
Fonte: elaborazioni e stime CSC su dati ISTAT.

Più difficoltà nell'industria

L'arretramento in corso dei livelli produttivi colpisce soprattutto l'occupazione nell'industria in senso stretto, che già era inferiore di 648mila ULA a inizio 2012 rispetto a inizio 2008 (-12,9%), un divario occupazionale che rappresenta oltre la metà di quello totale registrato nell'intera economia e che riflette la caduta ancora più ampia del valore aggiunto industriale (-14,0%). Il dato medio cela significative differenze, con alcuni settori industriali in particolare sofferenza: in vari comparti del metalmeccanico e del tessile, nella fabbricazione di apparecchiature elettriche e nell'industria del legno e dei prodotti in legno, la produzione è del 35-45% inferiore ai picchi pre-crisi.

Nonostante livelli di attività tanto bassi, le imprese industriali hanno risposto alle contrazioni di produzione e ordini avvenute a cavallo tra 2011 e 2012 tutelando ancora una volta l'occupazione (*labor hoarding*: trattenimento dei lavoratori da parte delle imprese). Sta tornando su, infatti, il ricorso alla CIG (Grafico 1.14). A fronte del perdurare della recessione, tuttavia, è probabile che le aziende manifatturiere siano anche costrette a tagliare posizioni lavorative. Ciò trova conferma nei più recenti dati congiunturali e negli indicatori qualitativi anticipatori. L'indagine presso i direttori degli acquisti nel manifatturiero ha in effetti rilevato in aprile e maggio diminuzioni dei livelli occupazionali di intensità maggiore che nei mesi precedenti (componente dell'indice PMI a 44,8 e 46,9, da 48,2 medio in gennaio-marzo). Tali diminuzioni vanno di pari passo con quelle di produzione e ordini. E anche per il prossimo futuro le prospettive sono negative: in maggio il saldo delle attese delle imprese manifatturiere sull'occupazione nei successivi tre mesi, rilevate dall'ISTAT, è rimasto ancorato per il terzo mese consecutivo a -11, un livello l'ultima volta raggiunto a metà 2010.

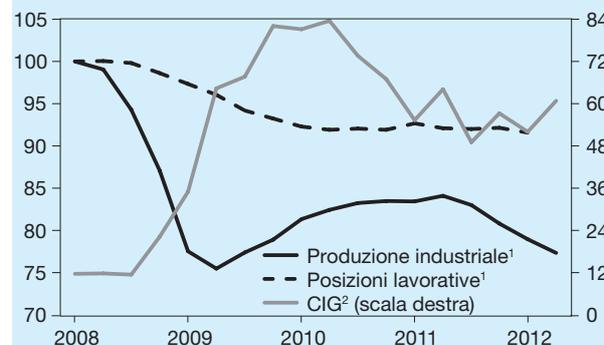
Meno lavoro anche nei servizi

Scenderà l'occupazione anche nel terziario. Fino a inizio 2012 il crollo dei consumi ha coinvolto principalmente gli acquisti di beni, ma si sta ora intensificando anche il calo della domanda di servizi. Durante il primo trimestre nei servizi al netto di P.A., istruzione e sanità il valore aggiunto è calato dello 0,7% sul quarto 2011 e le ULA dell'1,2% (-142mila unità). In aprile e maggio l'indagine tra i direttori degli acquisti delle imprese terziarie ha rilevato un'accelerazione nella contrazione dell'attività delle im-

Grafico 1.14

Industria: le imprese tutelano l'occupazione

(Italia, industria in senso stretto; indici 1° trim. 2008=100 e milioni di ore autorizzate)



¹ Dati destagionalizzati.

² Medie di dati mensili grezzi.

Fonte: elaborazioni CSC su dati ISTAT e INPS.

prese (indice PMI a 42,6 medio da 44,4 nel primo trimestre), accompagnata dal peggioramento anche dell'andamento dell'occupazione (indice a 46,9 da 47,1). Le diminuzioni di personale, alla luce della contrazione dei nuovi ordini, continueranno nei prossimi mesi. Sulla base dell'indagine ISTAT presso le aziende dei servizi di mercato, le aspettative occupazionali sono negative in tutti i comparti, con attese di tagli più alte nei trasporti e magazzinaggio e nell'informazione e comunicazione.

CIG alta fino a inizio 2013

Sono tornate a crescere le ore autorizzate di CIG, da autunno 2011 per gli interventi ordinari e da primavera 2012 anche per quelli straordinari. Tenendo conto che solo una frazione delle ore autorizzate è effettivamente utilizzata dalle imprese, il CSC stima che nel bimestre aprile-maggio 2012 le unità di lavoro a tempo pieno equivalenti complessivamente coinvolte dalla CIG siano tornate sulle 355mila unità (un livello simile a quello della seconda metà 2010, ma inferiore al picco di 450mila unità raggiunto nel secondo trimestre di quell'anno)³. È cresciuto soprattutto il ricorso agli interventi ordinari (127mila unità coinvolte, da 75mila nell'estate scorsa) rispetto agli straordinari (111mila ULA da meno di 100mila a inizio 2012). Quelli in deroga, che fluttuano di più, si attestano su livelli molti elevati (116mila ULA coinvolte) e rappresentano ormai stabilmente un terzo delle integrazioni. I dati INPS sul numero di lavoratori in mobilità si fermano a dicembre 2011: 157mila beneficiari, +21,6% rispetto a due anni prima. L'espansione di questo strumento potrebbe essersi interrotta nella prima metà del 2012, per la maggiore difficoltà di concludere accordi sindacali, dati l'aumento dell'età pensionabile e la riduzione della durata dell'assegno prevista dalla riforma del mercato del lavoro in via di approvazione (Grafico 1.15).

Il *labor hoarding* rimarrà alto nei prossimi mesi. Il CSC stima che il ricorso alla CIG tornerà a sgonfiarsi solo da primavera 2013 (anche se meno e più tardi nella componente straordinaria), scendendo a fine anno sulle 320mila ULA coinvolte; un utilizzo complessivo simile a quello della primavera 2009, ma caratterizzato da un'incidenza più che dimezzata degli



³ Il calcolo delle ULA in CIG è effettuato assumendo che nel periodo gennaio-maggio 2012 la quota di ore autorizzate effettivamente utilizzata dalle imprese sia stata pari a quella stimata dall'INPS per il 2011 (65,7% per gli interventi ordinari e 51,6% per quelli straordinari e in deroga).

interventi ordinari (dal 70% al 30%). L'andamento dell'occupazione è strettamente legato al ricorso alla CIG, in quanto il mancato reintegro dei cassaintegrati si traduce in disoccupazione. Dato il profilo atteso per la domanda di lavoro e per l'impiego della CIG e ipotizzando un riassorbimento dei cassaintegrati pari al 60%, ovvero inferiore rispetto a quello medio osservato tra inizio 2009 e inizio 2010 (73,6%; ultimo dato disponibile di fonte ISTAT), il numero di persone occupate calerà di 166mila unità tra il secondo trimestre 2012 e la fine del 2013. Dopo il +0,3% nel 2011, il numero di occupati registrerà un +0,1% nella media del 2012, grazie al trascinarsi dall'anno precedente (+0,03%) e ai miglioramenti nel primo trimestre (+0,2% sul quarto 2011), mentre registrerà un -0,5% nel 2013. Il biennio 2012-2013 si chiuderà con 637mila persone impiegate in meno rispetto a inizio 2008.

All'orizzonte più disoccupazione

Ad aprile 2012 i disoccupati in Italia hanno raggiunto il 10,2% della forza lavoro, top dal giugno 2000, un decimo di punto in più rispetto al mese precedente. Il tasso di disoccupazione ha ricominciato a puntare verso l'alto dalla scorsa primavera (7,9% a marzo 2011), anche se è dall'autunno che si è registrata una vera e propria impennata (essendo ancora all'8,4% in agosto). A fronte di un lieve incremento degli occupati (+23mila unità, pari a +0,3%, su dodici mesi prima), il balzo si spiega con l'aumento della forza lavoro (+643mila unità, +2,6%), particolarmente marcato tra le donne (+3,6% contro il +1,9% degli uomini). Persone inattive sono indotte a cercare un impiego dai redditi familiari in sofferenza, a causa della diminuzione del monte salari reale (-5,7% dal primo trimestre 2008 al primo 2012, di cui -3,0% solo nell'ultimo anno) e della stretta fiscale. L'aumento della partecipazione al mercato del lavoro cominciato nella primavera 2011 contrasta con quanto avvenuto negli anni immediatamente precedenti, quando le difficoltà a trovare un impiego ne avevano scoraggiato la ricerca. La forza lavoro si era infatti contratta dello 0,4% nel 2009 ed era rimasta invariata nel 2010; un comportamento che aveva smorzato l'incremento della disoccupazione. L'attuale inversione di tendenza, al contrario, alimenta le fila dei disoccupati, in uno scenario in cui gli sforzi di ricerca di lavoro sono difficilmente coronati da esiti positivi, a causa principalmente dell'economia in profonda recessione ma anche di fenomeni di *mismatch* tra domanda e offerta di lavoro. L'evidenza aneddotica su figure professionali introvabili, specie per alcune occupazioni manuali, trova conferma nei dati sulle assunzioni previste e monitorate dal Sistema Informativo Excelsior (Unioncamere-ministero del Lavoro): nel 2011 faticavano a essere soddisfatte per scarsità di candidati oltre un quarto delle richieste di pavimentatori e quasi un quinto di quelle di montatori di carpenteria e di camerieri. Difficili da reperire anche i meccanici (nel 17% dei casi) e i sarti (14%).

Il CSC stima che il tasso di partecipazione al mercato del lavoro continuerà ad aumentare nei prossimi trimestri, seppur a ritmi meno marcati rispetto a quelli osservati negli ultimi mesi. Pur mettendo in conto che la debolezza del mercato del lavoro torni a scoraggiare alcuni, permarranno infatti gli effetti strutturali dell'aumento dell'età pensionabile, che spinge i lavoratori a rimanere attivi più a lungo. Questo fenomeno è già evidente nei dati:

tra la persone con più di 55 anni di età, la forza lavoro ha registrato un +6,4% nel primo trimestre 2012 rispetto a un anno prima, contro il +1,6% delle classi di età più giovani. Dato il profilo previsto per gli occupati e per la forza lavoro (che in media d'anno registrerà un +2,3% nel 2012 e un +1,1% nel 2013), il tasso di disoccupazione raggiungerà il 10,9% a fine 2012 (10,4% in media d'anno) e il 12,4% a fine 2013 (11,8% in media d'anno). Si tratta di valori massimi da quando è in vigore la nuova rilevazione ISTAT sulle forze lavoro (4° trimestre 1992). Se si includono le ULA equivalenti in CIG, l'incidenza della forza lavoro inutilizzata sfiora il 12,5% a fine 2012 e supera il 13,5% a fine 2013.

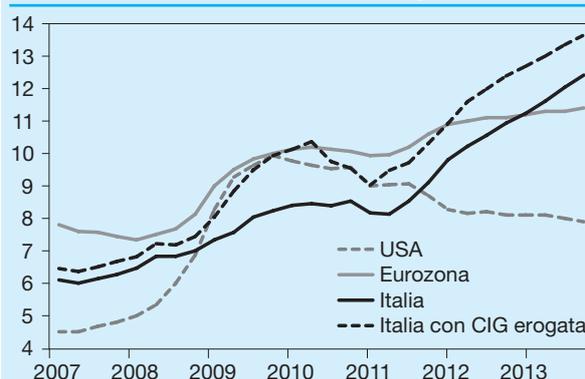
L'insistenza nella ricerca di un impiego da parte di persone normalmente inattive o sporadicamente attive costituisce una novità importante nel panorama socio-economico italiano ed è insieme causa ed effetto di un salto culturale, provocato sì dalla crisi ma destinato a sopravvivere. Una volta mutate le abitudini e gli atteggiamenti verso il mercato del lavoro, difficilmente questi torneranno alle forme precedenti.

Il perdurare delle difficoltà del mercato del lavoro non è un fenomeno solo italiano, ma coinvolge molti altri paesi europei. In aprile la disoccupazione ha raggiunto l'11,0% della forza lavoro nell'Area euro. Tra le principali economie il tasso di disoccupazione cresce in Francia (10,2%, +0,1 punti su marzo) e Spagna, dove si registra la situazione peggiore (24,3%, +0,2 punti). In netta controtendenza solo la Germania, dove è sceso al 5,4%, confermando il trend calante iniziato già da agosto 2009 (picco all'8,0% nel luglio 2009). Secondo le previsioni raccolte da *Consensus Economics*, nella media dell'Eurozona la disoccupazione rimarrà sopra l'11% per tutto il 2013, mentre negli USA resterà ancorata all'8% (Grafico 1.16).

I rinnovi sosterranno i salari contrattuali... La dinamica delle retribuzioni di fatto nel biennio 2012-2013, come già nei due anni precedenti, sarà alimentata dall'andamento delle retribuzioni contrattuali. Queste nel 2012, sulla base dei contratti in vigore, cresceranno del 2,5% nell'industria e dell'1,5% nei servizi privati, mentre rimarranno invariate nel comparto pubblico, a causa del blocco delle procedure negoziali relative al triennio 2010-2012. Da fine anno, agli incrementi programmati dai contratti vigenti si aggiungeranno quelli che saranno fissati nella nuova tornata contrattuale.

Grafico 1.16

Disoccupazione: Italia supera l'Eurozona
(In % della forza lavoro; dati destagionalizzati)



Fonte: elaborazioni e stime CSC su dati ISTAT, INPS, Eurostat, US BLS e Consensus Forecast.

L'attività negoziale sarà intensa soprattutto nell'industria, dove tra fine 2012 e primavera 2013 andranno in scadenza la maggior parte dei contratti nazionali di lavoro. Nei settori dove si sono già aperte le trattative, le richieste di aumenti salariali formulate da parte sindacale per il triennio di rinnovo appaiono, a una prima valutazione, intorno ai 2-3 punti percentuali al di sopra del 6,5-7,0% cumulato previsto per l'inflazione al netto degli energetici importati, ovvero del parametro che in base al Protocollo del gennaio 2009 deve essere preso a riferimento⁴. Le richieste sindacali sono generate dall'obiettivo di difendere il potere d'acquisto effettivo delle famiglie, eroso negli ultimi trimestri dall'intensa stretta fiscale, dai prezzi elevati del petrolio e delle altre materie prime e dagli ulteriori rincari nella bolletta elettrica ascrivibili al finanziamento degli incentivi per le fonti rinnovabili (tassa di scopo chiamata tariffa A3). Le richieste, tuttavia, non sono facilmente sostenibili per le imprese nell'attuale situazione economica. A causa della caduta dei livelli di attività, la produttività per ULA nell'industria in senso stretto è infatti tornata a contrarsi da fine 2011 e nella media del 2012 registrerà un -3,5%.

Il caso tedesco

In Germania nel triennio 2008-2010 sono state adottate strategie concordate di contenimento dei costi. Nel comparto metalmeccanico, per esempio, il contratto siglato per il periodo marzo 2008-maggio 2010 consentiva alle aziende tedesche in difficoltà di posticipare di qualche mese gli aumenti salariali previsti scattare nel maggio 2009. La quasi totalità delle imprese ha utilizzato la clausola e alcune (si veda il caso Opel) hanno addirittura ottenuto la cancellazione della prima tranche (febbraio 2009). Alla luce del perdurare della crisi del settore nel 2010, il contratto in scadenza fu poi prorogato di un anno senza nessun aumento dei minimi contrattuali, ma solo con l'erogazione di *una tantum*. Grazie all'inversione di tendenza del settore *automotive* tedesco nell'autunno 2010, gli incrementi contrattuali previsti dal successivo contratto (+2,7% su 12 mesi), che doveva avere decorrenza dall'aprile 2011, vennero invece riconosciuti in anticipo. E il rinnovo dello scorso maggio ha fissato aumenti del 4,3% su 13 mesi, più che sostenibili dalle imprese tedesche che hanno ormai ristabilito le condizioni di competitività (si veda il riquadro *Germania über alles ... se l'Europa non affonda*).

⁴ La previsione ISTAT di maggio 2012 per l'inflazione IPCA al netto degli energetici importati è pari a +3,1% nel 2012, +2,3% nel 2013 e +2,1% sia nel 2014 sia nel 2015.

...ma quelli di fatto non terranno il passo

Assumendo uno scenario conservativo, ovvero che i rinnovi contrattuali avvengano nel settore privato senza ritardi e in ottemperanza delle regole del Protocollo del 2009 e che non ci siano invece rinnovi per tutto il 2013 nel settore pubblico (che rappresenta circa un quarto del monte retributivo totale), il CSC stima che la dinamica delle retribuzioni contrattuali nell'intera economia sarà pari all'1,3% nel 2012 e all'1,4% nel 2013. Quella delle retribuzioni di fatto, tuttavia, si fermerà rispettivamente all'1,2% e all'1,1%. Il divario sarà dovuto a politiche aziendali di contenimento dei costi, volte a salvaguardare l'occupazione, realizzate tramite riduzioni delle voci retributive premiali e degli orari, con l'abbattimento degli straordinari o la stipula di contratti di solidarietà.

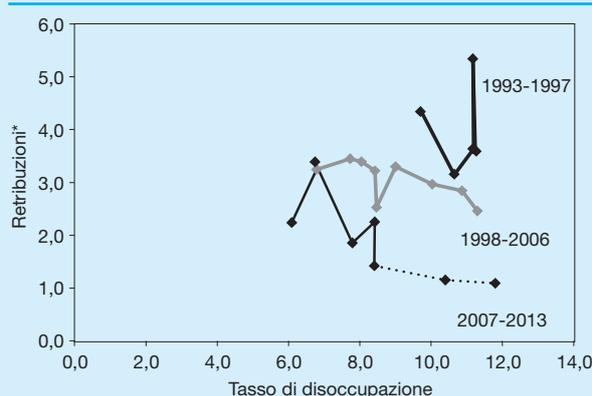
Se messe in rapporto all'andamento atteso per il tasso di disoccupazione, le previsioni del CSC sulla dinamica dei salari nel biennio 2012-2013 sono coerenti con l'esistenza di una relazione inversa tra le due variabili, una regolarità empirica (nota come *curva di Phillips* dal nome dell'economista che nel 1958 la documentò per il Regno Unito nel periodo 1861-1957) che già emerge nei dati per l'Italia nel quadriennio 2007-2011. Da notare che nel corso del tempo la curva di Phillips italiana si è spostata verso il basso, segnalando una maggiore reattività del costo del lavoro alla disponibilità di posti di lavoro (Grafico 1.17).

Un'inversione di tendenza che faciliti lo sviluppo di iniziative imprenditoriali in settori promettenti, permettendo quindi una riduzione del tasso di disoccupazione, può essere innescata da una riforma del mercato del lavoro che ne migliori in maniera significativa l'efficienza allocativa. Quella attualmente in via di approvazione parlamentare non è, a tal fine, soddisfacente. Al contrario, introduce un eccessivo irrigidimento della flessibilità in entrata, non compensato da adeguate modifiche a quella in uscita, la cui normativa rimane eccessivamente complessa e non riduce le incertezze applicative presenti nell'attuale disciplina.

L'esperienza del periodo 1997-2007 dimostra che riforme che iniettano flessibilità nel sistema possono produrre i risultati attesi. La crisi occupazionale dei primi anni 90 (oltre un milione di posti persi tra il 1992 e il 1995) e l'alta disoccupazione toccata (11,2% nel 1995)

Grafico 1.17

Salari più sensibili alla disoccupazione (Variazioni e livelli %)



* Di fatto nominali per unità di lavoro standard.
Fonte: elaborazioni e stime CSC su dati ISTAT.

resero allora improrogabili una serie di provvedimenti che hanno aumentato la flessibilità in entrata (all'epoca il mercato del lavoro italiano era il più rigido dell'area OCSE). Tali riforme, avviate nel 1997 (legge Treu) e proseguite nei primi anni 2000 (legge Biagi), si sono rivelate uno straordinario successo in termini di riduzione della disoccupazione, che è scesa progressivamente fino al 6,1% del 2007, pur in presenza a metà del primo decennio Duemila di aumenti salariali nominali in grado di garantire incrementi in termini reali di oltre l'1% annuo e superiori ai guadagni di produttività. Il successo di quelle riforme è dimostrato anche dalla creazione di 3,4 milioni di posti di lavoro tra il 1997 e il 2007, pari al +12,8%, nonostante la bassissima crescita sperimentata dall'economia.

In assenza di ulteriori auspicabili riforme del mercato del lavoro (che trasformerebbero quella in via di approvazione in un nuovo punto di partenza), l'economia italiana è destinata, come detto, a toccare un tasso di disoccupazione del 12,4% a fine 2013, al termine di un biennio di erosione dei salari reali, dato che gli stipendi di fatto nominali cresceranno dell'1,2% e dell'1,1% contro un'inflazione attesa del 3,1% e del 2,6%.

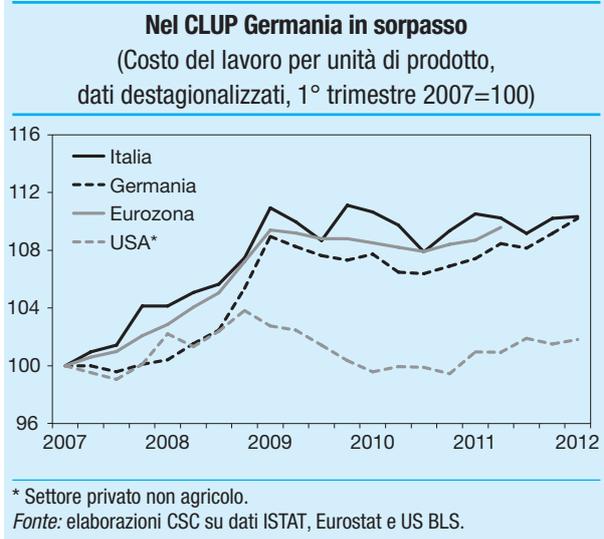
CLUP ancora in aumento

Il CSC stima che in Italia il costo del lavoro per unità di prodotto (CLUP) crescerà quest'anno del 3,3% (+0,8% nel 2011) a causa della contrazione della produttività (-1,7%, dal +0,5%) non accompagnata da una riduzione del costo del lavoro per dipendente (+1,5%, dal +1,4%). Nel 2013, esaurita la caduta della produttività (-0,1%), il ritmo di crescita del CLUP si ridimensionerà, pur rimanendo non piccolo (+1,2%).

Il CLUP risulta attualmente in crescita anche in altri paesi. In Germania, in particolare, è in forte espansione da inizio 2011, tanto che nel primo trimestre 2012 si è azzerato lo svantaggio competitivo che le imprese italiane avevano accumulato rispetto a quelle tedesche dal 2007 (Grafico 1.18). Pur rimanendo quello amplissimo generato nel periodo 1997-2007.

Prezzi tirati dai rincari delle imposte indirette La dinamica dei prezzi al consumo in Italia negli ultimi mesi è rimasta stabilmente sopra il +3,0% annuo (+3,2% in maggio, indice NIC; +3,5% indice IPCA). Rallenterà di poco nei prossimi mesi, portandosi a +2,8% a fine anno, per poi

Grafico 1.18



scendere a +2,4% a fine 2013. In media, si attesterà a +3,1% nel 2012 (da +2,8% nel 2011) e scenderà a +2,6% nel 2013.

La parziale frenata dell'inflazione sarà dovuta in buona parte al rallentamento dei prezzi dei beni energetici. Nello scenario CSC è incorporata la tendenza di questi ultimi a fermarsi, data la previsione di una quotazione del petrolio sostanzialmente stabile.

L'inflazione *core* (calcolata al netto di energetici e alimentari), che misura la dinamica di fondo dei prezzi al consumo, resta molto più bassa dell'indice totale: +1,9% annuo a maggio. All'interno dell'inflazione *core* è più elevata la crescita dei prezzi dei servizi (+2,1% annuo a maggio), sostenuti da quelli relativi al trasporto (+4,2%) che risentono con ritardo dei rincari petroliferi. I prezzi al consumo dei beni industriali sono invece più freddi (+1,5% a maggio).

Anche per l'inflazione *core* le prospettive sono di riduzione nel medio termine, dato il quadro economico interno: i livelli di attività e i consumi sono in calo, la disoccupazione in aumento. Per le imprese industriali, visto il contesto recessivo, è sempre più difficile trasferire a valle l'aumento dei costi, sia che venga dalle commodity sia che origini dal CLUP.

Le aspettative dei consumatori italiani sull'andamento dei prezzi, tuttavia, sono aumentate da fine 2011, a seguito delle manovre di rincaro delle imposte indirette. A maggio le attese sono di aumenti sostenuti dei prezzi nei prossimi mesi. Nell'ottobre 2012 è previsto, infatti, l'ulteriore incremento dell'aliquota ordinaria IVA, pari a due punti (dal 21% al 23%), aumento che è incorporato nello scenario CSC. I beni e servizi su cui grava l'IVA ordinaria rappresentano il 47,8% del paniere su cui si calcola l'indice NIC. Inoltre, è anche stabilito un altro ritocco alle accise sui carburanti, da gennaio 2013.

I prezzi italiani sono quindi spinti in direzioni opposte da due distinte forze: la recessione, che li tirerà giù, e l'aumento delle imposte indirette, che li spinge su. In tale contesto il trasferimento dell'aumento dell'IVA al consumatore finale avverrà in misura parziale negli ultimi mesi del 2012 e nel corso del 2013. Come risultato netto, l'inflazione *core* resterà sostanzialmente invariata, attestandosi al +1,8% annuo in media sia nel 2012 sia nel 2013. E la variazione annua dei prezzi energetici calerà gradualmente, verso il 10,0% a fine 2012 e il 6,0% a fine 2013.

L'ampio divario (1,3 punti percentuali a maggio) tra la dinamica dei prezzi al consumo totali e quella dei *core* è dovuto proprio ai prezzi dell'energia. Questi sono saliti rapidamente da fine 2011 e a maggio hanno toccato i massimi storici (Grafico 1.19). In termini di variazione annua, i prezzi al consumo energetici fanno segnare un +15,3% a maggio. Le quotazioni in euro del petrolio, invece, sono scese dai massimi, pur restando elevate. E segnano a maggio una variazione annua di +8,0% (-1,5% a giugno). I meccanismi gradualisti di adeguamento delle tariffe in Italia possono spiegare il ritardo dei prezzi energetici nel regi-

strare l'andamento del petrolio (di solito è di uno-due mesi, sia al rialzo sia al ribasso). In questa fase, però, a tenere alti i prezzi dell'energia in Italia sono anche i ripetuti aumenti delle accise sui carburanti. Inoltre, sulla bolletta elettrica dei consumatori grava anche il rincaro legato al finanziamento degli incentivi per le energie rinnovabili (fotovoltaico).

Una frenata si è già osservata, invece, per i prezzi al consumo alimentari (+2,1% annuo a maggio, da +2,8% a febbraio), grazie alla flessione delle commodity. In particolare, i prezzi degli alimentari freschi hanno rallentato al +0,8% (dal +1,8%), quelli dei lavorati al +2,9% (dal +3,4%).

Sull'andamento dei prezzi al consumo di numerosi beni e servizi nel 2011 e nella prima metà del 2012 ha inciso, come detto, l'aumento di varie imposte indirette: aliquota ordinaria IVA (incrementata al 21%, dal 20%, nel settembre 2011), accise sui carburanti, accise sui tabacchi. A maggio 2012 l'impatto massimo teorico di tutti gli incrementi delle imposte indirette già in vigore è stato calcolato dall'ISTAT in un +1,0% sull'indice generale. I rincari da maggiori imposte si concentrano nei trasporti (carburanti), nelle bevande alcoliche e tabacchi, nell'abbigliamento e calzature, nei mobili e altri beni per la casa.

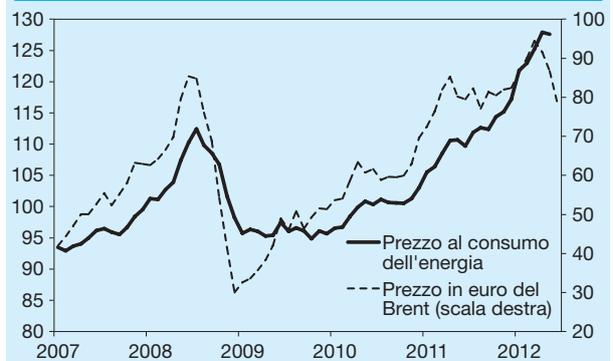
Se si considera l'aggregato dei beni e servizi regolamentati (inclusi quindi elettricità e gas), risulta un +5,2% annuo dei prezzi in maggio, una dinamica maggiore di quella dei non regolamentati (+2,9%). Oltre alle tariffe energetiche (+15,3% a maggio), hanno mostrato rincari superiori alla media anche i servizi a regolamentazione locale (+3,8%).

Si allarga il differenziale di prezzi con Eurolandia

Negli ultimi mesi la dinamica dei prezzi al consumo in Italia si è allontanata da quella media di Eurolandia, scesa a +2,4% a maggio (da +3,0% del novembre 2011). Il differenziale, misurato sugli indici armonizzati IPCA, è arrivato a 1,1 punti percentuali a maggio (era nullo in media nel 2010). Nell'Eurozona i prezzi al consumo dei beni energetici hanno già frenato in misura marcata (+7,3% annuo a maggio, da +12,3% nel novembre 2011) e anche gli alimentari hanno mostrato un certo rallentamento (+2,8%, da +3,4%). Inoltre, l'inflazione *core* è inchiodata da mesi a livelli molto ridotti (+1,6% annuo a maggio), 0,6 punti percentuali meno che in Italia.

Grafico 1.19

Energia: prezzo al consumo record, ma calerà (Italia, indice 2010=100; euro per barile)



Fonte: elaborazioni CSC su dati ISTAT, Thomson Reuters.

Il divario nella dinamica dei prezzi è ancor più forte rispetto alla Germania: +1,3 punti a maggio per l'indice totale. L'incremento dei prezzi tedeschi (+2,2% annuo) è difatti più basso di quello medio dell'Area euro. In Germania i prezzi energetici hanno frenato più rapidamente (+4,8% a maggio, da +11,2% nell'ottobre 2011). La *core* è su ritmi ancor più contenuti, sebbene stia lentamente accelerando (+1,5% a maggio, da +1,1% a fine 2011): il divario di 0,7 punti sulla dinamica di fondo dei prezzi tra Germania (tuttora in crescita economica) e Italia (in recessione) è da imputare in larga misura agli aumenti delle imposte indirette nel Paese, anche se non è una particolare anomalia, in quanto già spesso osservata negli ultimi dieci anni.

Politiche espansive per uscire dalla crisi

Restrizioni di bilancio slegate dalle condizioni economiche

Le politiche di bilancio dei paesi euro sono poco sensibili alle condizioni economiche. Ciò a causa di un inadeguato e non simmetrico coordinamento e per il prevalere dell'obiettivo della stabilità rispetto a quello della crescita. Negli anni recenti il coordinamento è aumentato notevolmente ma sempre in direzione di privilegiare il controllo dei conti pubblici, cosicché le politiche di bilancio sono risultate ancora più slegate dall'andamento dell'*output gap*.

Da quando nel 2011 è stata concretamente avviata l'*exit strategy* dagli stimoli all'economia, la gestione dei bilanci pubblici è divenuta decisamente restrittiva. Invece, ci sarebbe molto spazio per politiche espansive nell'enorme sottoutilizzo delle risorse, tanto ampie da essere tipiche in molti casi di una situazione di depressione economica. Politiche espansive, o almeno non restrittive, sono suggerite dalla teoria economica; politiche espansive erano state annunciate e poi varate alla fine del 2008 quando, alla luce della lezione appresa dalla crisi del 1929, era sottolineata la necessità di promuovere misure di rilancio dell'economia.

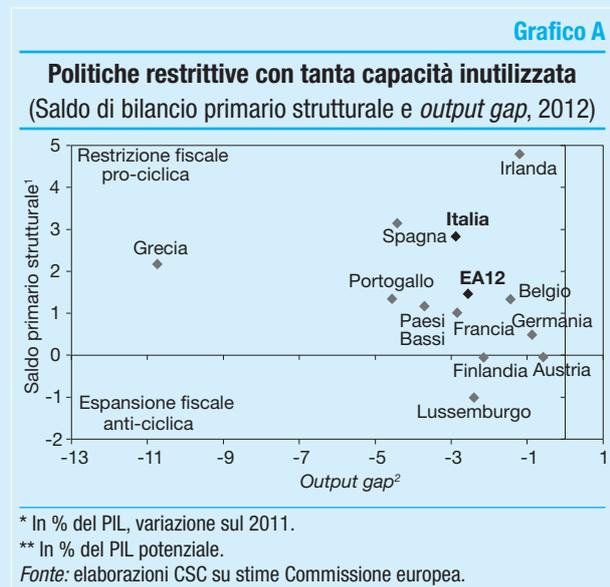
Anche accogliendo la tesi di quanti sostengono che la regolazione fine degli strumenti di politica economica per stabilizzare la domanda interna è inefficace se non controproducente, è certo che la politica di bilancio non deve avere carattere pro-ciclico: azioni di consolidamento dei conti pubblici non dovrebbero essere messe in atto nelle fasi di domanda aggregata bassa rispetto all'offerta e quando sono all'opera forze che già di per sé agiscono in senso restrittivo, come lo sgonfiamento delle bolle immobiliari, la riduzione della leva dei sistemi bancari e l'aggiustamento dei bilanci familiari.

La misura delle politiche restrittive

Per valutare l'impostazione della politica di bilancio rispetto alle potenzialità di un'economia, ossia per misurare la cosiddetta *fiscal stance*, consideriamo la variazione del saldo primario strutturale e l'*output gap* (Grafico A). Il saldo primario strutturale è dato dal saldo al netto della spesa per interessi e corretto per gli effetti che il ciclo economico ha sul bilancio stesso¹. L'*output gap* è la differenza tra il PIL effettivo e quello potenziale: se il primo è inferiore al secondo c'è spazio per politiche espansive, viceversa se il PIL effettivo è maggiore del potenziale².

Le combinazioni possibili tra *output gap* e variazione del saldo primario strutturale sono quattro: *output gap* negativo con restrizione di bilancio (quadrante in alto a sinistra nel grafico) oppure con manovre espansive (quadrante in basso a sinistra); *output gap* positivo e politica di bilancio restrittiva (quadrante in alto a destra) oppure espansiva (quadrante in basso a destra).

Queste combinazioni sono rappresentabili graficamente in quattro quadranti: politiche non pro-cicliche richiederebbero che i paesi si posizionassero nel quadrante in basso a sinistra oppure in quello in alto a destra. Invece, la quasi totalità dei paesi euro considerati si colloca nel quadrante in alto a sinistra poiché sta adottando politiche di bilancio pro-cicliche: restrittive in una fase recessiva³.



¹ Tale correzione è calcolata come il prodotto tra l'*output gap* (differenza tra il PIL effettivo e quello potenziale in percentuale di quest'ultimo) e l'elasticità del saldo del bilancio pubblico al ciclo, che è stimata dalla Commissione europea ed è pari, per l'Italia, a 0,5. Il saldo di bilancio corretto approssima il saldo che si avrebbe se la crescita del PIL fosse pari a quella del PIL potenziale.

² La forte caduta del PIL in diversi paesi avanzati avvenuta nel 2009 può essere considerata ciclica o strutturale. Se si propende per la seconda interpretazione, si deve concludere che il PIL potenziale ha subito una diminuzione permanente e non inquadabile nelle tendenze pre-crisi e altrettanto durevoli sono le perdite di entrate e gli incrementi di uscite pubbliche; e ciò impone, prima o poi, un aggiustamento. La diversa visione sulla natura della caduta del PIL effettivo fa sì che le stime sull'*output gap* dei principali istituti statistici internazionali (FMI, OCSE, Commissione europea) possono essere anche molto diverse tra loro. Ciò che rileva qui è che quelle attualmente disponibili confermano che tutti i paesi euro hanno un PIL inferiore a quello potenziale.

³ L'analisi è stata condotta su tutti i paesi euro esclusi Cipro, Estonia, Malta, Slovacchia e Slovenia.

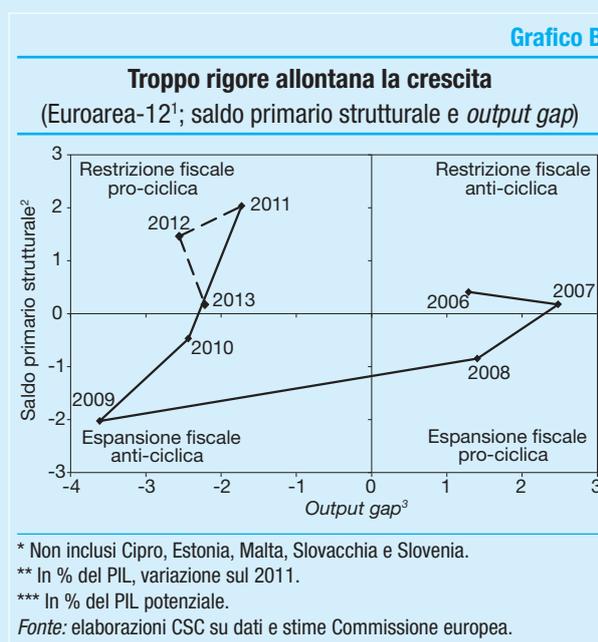
L'*output gap* è pari a -2,6% nella media dell'Euroarea. Grecia (-10,7%), Portogallo (-4,6%), Spagna (-4,4%) e Paesi Bassi (-3,7%) sono i paesi con il prodotto più lontano dal potenziale. Italia (-2,9%), Francia (-2,8%), Lussemburgo (-2,4%) e Finlandia (-2,1%) si attestano intorno alla media europea; mentre Belgio, Irlanda, Germania e Austria sono quelli con il PIL più prossimo al potenziale. In prima linea nell'adottare politiche restrittive ci sono i PIIGS: in Irlanda la variazione del saldo primario corretto per il ciclo toccherà quest'anno i 4,8 punti di PIL; in Spagna i 3,1 punti, in Italia i 2,8, in Grecia i 2,2 e in Portogallo l'1,3. Ma anche Belgio, Paesi Bassi, Francia e Germania sono in fase di restrizione; Austria e Finlandia no.

Per quanto non esista una politica di bilancio comune a livello europeo è possibile individuare quella attuata in "media" dai principali paesi euro tra il 2006 e il 2011 e quella prevista fino al 2013, sulla base delle stime della Commissione europea (Grafico B).

Nel periodo 2006-2010 le politiche di bilancio dei paesi europei sono state del segno suggerito dall'*output gap*: nel 2006 e 2007 restrittive con gap positivo; nel 2008, sebbene il gap fosse ancora positivo, il fallimento di Lehman Brothers indusse i governi ad adottare politiche espansive che furono poi rafforzate nel biennio successivo (in particolare nel 2009), quando il PIL effettivo crollò, come prevedibile e previsto, rispetto al potenziale.

Dal 2011 le politiche di bilancio dei paesi euro sono divenute, invece, decisamente restrittive, pur in presenza di un *output gap* fortemente negativo; e lo saranno anche quest'anno.

Si tratta di politiche che, invece di stabilizzare il ciclo, stanno facendo avvitare su se stessa l'intera economia europea. Potrebbero essere giustificate a livello di singoli stati solo in presenza di consistenti politiche anti-cicliche sovranazionali, in modo analogo a ciò che avviene negli Stati Uniti. Ma così non è.



Si allontana il pareggio di bilancio

Il CSC stima per il 2012 un indebitamento netto pari al 2,6% del PIL, in peggioramento di 1,1 punti rispetto alla previsione di dicembre scorso e di 9 decimi di punto superiore alla stima contenuta nel Documento di economia e finanza (DEF) dell'aprile scorso (Tabella 1.3). Nel 2013 il deficit pubblico scenderà all'1,6% del PIL, lontano dal pareggio di bilancio a cui ci si avvicinerà in termini strutturali, come d'altronde richiesto dal *fiscal compact* e dalla recente modifica dell'art. 81 della Costituzione: 1,1% del PIL quest'anno e 0,4% il prossimo. Il maggiore deficit rispetto alle stime CSC di dicembre e rispetto a quelle del DEF è legato al deterioramento del quadro economico, che comporta una minore crescita del PIL nominale e quindi delle entrate pubbliche, e alle maggiori tensioni sui mercati finanziari che stanno determinando l'aumento dei tassi di rendimento sui titoli di Stato e, dunque, della spesa per interessi⁵. Del resto sono confermati gli altri elementi del quadro previsivo della finanza pubblica italiana e le quantificazioni delle manovre riportate nel DEF.

Gli indicatori congiunturali disponibili non sono stati utili nel definire le previsioni CSC: le entrate nei primi quattro mesi dell'anno sono in crescita del 2,5% rispetto allo stesso periodo del 2011 (dato depurato dall'entrata *una tantum* relativa all'imposta sostitutiva sul leasing immobiliare contabilizzata nell'aprile 2011), ben al di sotto del 5,2% stimato dal CSC per quest'anno. Anche il fabbisogno di cassa delle amministrazioni pubbliche tra gennaio e aprile si è attestato a 46,2 miliardi di euro, in aumento di 4,7 miliardi rispetto allo stesso periodo del 2011. Il CSC ha tenuto solo parzialmente conto dell'andamento di tali indicatori poiché il periodo cui si riferiscono è ancora troppo limitato per avere un quadro affidabile dei risultati a fine anno. Inoltre, alcune delle entrate non risultano essere sensibili alla dinamica del PIL. In particolare: l'IMU, il tributo comunale sui rifiuti, l'imposta di bollo sui conti di deposito e quella sulle attività scudate. Si tratta di maggiori incassi solo in minima parte realizzati e che per il 2012 sono quantificati in 12,7 miliardi dalle relazioni tecniche ai provvedimenti che li hanno introdotti.

⁵ Le stime sono coerenti con il DEF che indica una sensitività di 0,3 punti di PIL del deficit pubblico a una minore crescita reale dello 0,5% per il 2012.

Tabella 1.3

Il quadro della finanza pubblica (Valori in % del PIL)				
	2010	2011	2012	2013
Entrate totali	46,6	46,6	49,3	49,7
Uscite totali	51,2	50,5	51,9	51,3
Pressione fiscale apparente	42,6	42,5	45,1	45,4
Pressione fiscale effettiva	51,2	51,1	54,2	54,6
Indebitamento netto	4,6	3,9	2,6	1,6
Indebitamento netto strutturale	3,4	2,9	1,1	0,4
Saldo primario	0,0	1,0	3,1	4,3
Saldo primario strutturale	1,2	2,0	4,6	5,4
Debito pubblico	118,6	120,1	125,7	125,8
Debito pubblico (netto sostegni)*	118,3	119,2	122,6	122,2

* Prestiti diretti alla Grecia e quota di pertinenza Italia EFSF e del capitale ESM dal 2010.
Fonte: elaborazioni CSC su dati ISTAT.

Più entrate strutturali

Le entrate sono previste in forte accelerazione nel 2012 (+5,2%), per poi rallentare nel 2013 (+2,6%). Cresce la loro incidenza sul PIL, che si attesterà al 49,3% quest'anno e al 49,7% il prossimo (dal 46,6% del 2011). La pressione fiscale toccherà il 45,1% del PIL nel 2012 e il 45,4% nel 2013. Schizzerà al 54,6% il prossimo anno la pressione fiscale effettiva, ossia la quota di entrate fiscali e contributive sul PIL depurato dal sommerso.

Per quanto riguarda le imposte dirette, nei primi quattro mesi dell'anno il gettito IRPEF è stato in lieve calo (-0,5%) per la dinamica poco sostenuta delle ritenute nel settore pubblico e sui redditi dei lavoratori autonomi, mentre l'IRES ha registrato un forte aumento (+7,9%) essenzialmente per effetto dei versamenti dei contribuenti con esercizio non coincidente con l'anno solare. Tra le imposte indirette, il gettito IVA ha segnato una flessione dell'1,0%: l'aumento del 4,7% dell'IVA da importazioni (dovuta al rincaro del prezzo del petrolio) è compensato dal calo dell'IVA sugli scambi interni (-2,2%), sensibile all'indebolimento della domanda interna. Per effetto dei provvedimenti varati con le manovre del 2011, hanno segnato un deciso incremento l'imposta di bollo (+180,0%; effetto del D.L. 98/2011) e l'imposta di fabbricazione sugli oli minerali (+24,0%; derivante dal D.L. 201/2011).

Dal confronto tra le entrate rilevate nei primi quattro mesi dell'anno e le previsioni del DEF mensilizzate emerge uno scostamento negativo di 3,5 miliardi (nel primo trimestre aveva toccato i 4,0 miliardi), che risulta allarmante per quanto riguarda il gettito IVA, ma che non può essere proiettato sul risultato a consuntivo per la metodologia con cui è stata effettuata la mensilizzazione.

In salita la spesa per interessi

Il rapporto tra spesa pubblica e PIL torna ad aumentare. Secondo il CSC si attesterà al 51,9% nel 2012 e al 51,3% nel 2013 (dal 50,5% del 2011). Nel biennio la spesa corrente primaria crescerà (+0,7% quest'anno e +0,2% il prossimo) solo per effetto dell'aumento della spesa per prestazioni pensionistiche, mentre si contrarranno i consumi pubblici e i contributi alla produzione. La spesa in conto capitale risulta pressoché stabile sul PIL, al 3,1% nel 2012 e al 3,0% nel 2013, il quale scenderà in termini nominali dello 0,6% nel 2012, mentre salirà dell'1,7% nel 2013.

La spesa per interessi si porterà al 5,7% sul PIL nel 2012 e al 5,8% nel 2013; aumenterà molto in valore nel 2012 (+15,4%), per rallentare nel 2013 (+3,8%). La sua dinamica è alimentata, oltre che dall'incremento dello stock del debito pubblico, anche dall'aumento dei tassi d'interesse. Gli *spread* tra BTP e Bund tedeschi sono tornati a crescere nell'ultimo mese (il picco ha toccato i 463 punti base), tornando sui livelli di fine 2011, dopo il calo registrato fino a marzo. Nella stima del CSC si ipotizza che rimarranno ai livelli attuali nei mesi estivi, per poi scendere a partire dall'ultimo trimestre dell'anno ai livelli di marzo, quando il rendimento dei BTP a 10 anni era pari in media al 4,97%. Così quest'anno il rendimento si attesterà al 5,5% medio e calerà al 5,0% nel 2013 (5,3% nel 2011). Il costo medio del debito pubblico toccherà il 4,7% nel 2012 e nel 2013 (dal 4,2% nel 2011).

Il CSC ingloba, infatti, nello scenario una svolta significativa nella strategia europea sui debiti sovrani, in direzione di una maggiore integrazione. Se, al contrario, le risposte fornite non saranno ritenute adeguate dai mercati il rendimento dei BTP a 10 anni potrebbe rimanere ai livelli attuali, ossia al 5,94% (media della prima metà di giugno). Si attesterebbe così al 5,8% medio nel 2012 e al 5,9% nel 2013. Il rapporto tra la spesa per interessi e il debito pubblico raggiungerebbe il 4,8% nel 2012 e il 5,0% nel 2013. Il verificarsi di quest'ultimo scenario implicherebbe un aumento in valore della spesa per interessi pari a 1,1 miliardi quest'anno e a 4,3 miliardi il prossimo.

Il saldo primario è stimato al 3,1% del PIL nel 2012 e al 4,3% nel 2013. Al netto della componente ciclica raggiungerà il 4,6% quest'anno e il 5,4% il prossimo.

Nella previsione del CSC l'incidenza del debito pubblico sul PIL salirà al 125,7% quest'anno e nel 2013 toccherà il picco del 125,8%. Incidono sempre più significativamente sullo stock del debito i sostegni ai paesi dell'Area euro, pari complessivamente allo 0,3% del PIL nel 2010, allo 0,9% nel 2011, al 3,1% quest'anno e al 3,6% il prossimo. Al netto di tali esborsi, il rapporto debito/PIL si attesterebbe al 122,6% nel 2012 e al 122,2% nel 2013 (Grafico 1.20).

Rispettati i vincoli europei

Con l'avvio della procedura per disavanzi eccessivi nei confronti di quasi tutti i paesi europei a fine 2009, all'Italia fu chiesto di riportare il disavanzo al di sotto del limite del 3,0% entro il 2012 attraverso uno sforzo minimo annuo di abbattimento del deficit pari a 0,5 punti di PIL nel periodo 2010-2012. Quest'anno l'indebitamento sarà ampiamente sotto il 3,0% e in termini strutturali sarà dello 0,4% del PIL nel 2013.

Le regole europee impongono anche un nuovo vincolo alla spesa. Per i paesi che hanno raggiunto l'obiettivo di medio-termine sul deficit pubblico, la spesa pubblica (considerata al netto dei programmi europei, degli interessi, della spesa per investimenti calcolata come media sugli ultimi quattro anni) può crescere in linea con il PIL potenziale; per gli altri (tra cui in quest'anno e nel prossimo l'Italia) la spesa andrà ridotta rispetto al tasso di crescita potenziale di un ammontare tale da comportare un aggiustamento del saldo strutturale di bilancio di almeno 0,5 punti percentuali ogni anno. Per l'Italia questo vincolo implica una riduzione di spesa pubblica

Grafico 1.20

Debito sopra al picco del '94 (Valori in % del PIL)



* Prestiti diretti alla Grecia e quota di pertinenza Italia EFSF e del capitale ESM dal 2010.

Fonte: elaborazioni e stime CSC su dati Banca d'Italia, ISTAT e MEF.

dello 0,8% l'anno in termini reali. Questo limite viene rispettato: nel 2012 la spesa è prevista contrarsi dell'1,1% e nel 2013 dell'1,7%, rimanendo quindi entro la soglia fissata a livello europeo.

Accettare più alti disavanzi nel 2013? L'impegno al raggiungimento del pareggio di bilancio complessivo nel 2013 che il Governo italiano ha preso lo scorso anno con i partner europei non verrà mantenuto a causa del peggioramento del quadro economico europeo e in particolare domestico. Il deterioramento dei risultati dei conti pubblici rispetto alle attese non riguarderà solo l'Italia ma presumibilmente la quasi totalità dei paesi dell'Area euro e in particolare Spagna, Irlanda, Grecia e Portogallo, impegnati in imponenti azioni di consolidamento delle finanze pubbliche.

La strategia decisa dai governi europei (o imposta loro?) di agire solo a livello nazionale con politiche di bilancio molto restrittive, concentrate in pochi anni senza alcuna iniziativa per supportare la crescita sta mostrando tutti i suoi limiti. L'Europa rischia di avvitarsi su se stessa in un circolo vizioso: manovre restrittive, peggioramento dello scenario economico, mancato raggiungimento degli obiettivi, nuove manovre, ulteriore peggioramento. Occorre un cambiamento. Il rigore nei conti pubblici non va abbandonato ma reso più graduale, dotandolo subito di misure strutturali di risparmi di spesa che via via aumenteranno nel tempo, così da non deprimere nell'immediato la crescita (ne sono un esempio la recente riforma delle pensioni e la *spending review* avviata). Ogni manovra ulteriore per raggiungere gli obiettivi prefissati avrebbe l'effetto di peggiorare ulteriormente la situazione già precaria. L'Europa deve completare il processo di transizione verso l'unione politica con un governo federale in grado di adottare politiche anti-cicliche (si veda il riquadro *Politiche espansive per uscire dalla crisi*). Nel vertice di fine giugno dovrebbe essere definita una *road map* verso l'integrazione che cominci dal settore bancario per concludersi con l'unificazione politica. E tale cammino va disegnato e cominciato subito, prima che la crisi economica mini le istituzioni democratiche dei paesi europei. In questo senso il voto in Grecia è stato un attestato di fiducia dei suoi cittadini nei confronti dell'Europa. Ma il sempre maggior peso degli estremismi nazionalistici in tutti i paesi dimostra che non c'è altro tempo da perdere.

In questo contesto va concordata a livello europeo l'accettazione dello slittamento in avanti per tutti i paesi del raggiungimento degli obiettivi di bilancio e annunciato apertamente tale cambio di strategia.

In Italia, contestualmente va proseguita e resa più rapida e incisiva l'azione di riforma della pubblica amministrazione, così da consentire l'erogazione di servizi migliori, ampi tagli di spesa, un massiccio recupero dell'evasione, il pagamento dei debiti nei confronti delle imprese e dei cittadini e la necessaria riduzione delle aliquote fiscali.

La priorità è la riforma della P.A.

Secondo le stime della Commissione europea la spesa pubblica italiana in rapporto al PIL, quest'anno, arriverà al 50,4%, contro il 45,6% tedesco e il 48,9% nella media UE. Tuttavia, un'ampia quota, nettamente superiore a quella degli altri principali paesi, è vincolata a destinazioni che sono eredità del passato: interessi sul debito pubblico e pensioni. Se togliamo dalla spesa pubblica complessiva tali due voci, che sono frutto di scelte errate compiute nel passato, restano uscite pari al 31,3% del PIL nel 2009 (ultimo anno disponibile per il confronto internazionale), la quota più bassa tra i paesi dell'Area euro, a parte Malta. E dal 2009 tale spesa è scesa ancora, stando alla contabilità nazionale ISTAT, raggiungendo il 29,4% del PIL nel 2011. D'altra parte quest'anno, secondo la Commissione europea, la pressione fiscale (apparente) toccherà il 45,0% del PIL, rimanendo inferiore solo a quella del Belgio (47,5%) e della Francia (46,7%). Un livello eccessivo che penalizza i due principali motori del sistema economico: i lavoratori e le imprese. In particolare quelle esportatrici che sono le più virtuose, perché fanno più investimenti in ricerca e innovazione e hanno la produttività più elevata. Queste rischiano di soccombere di fronte alla concorrenza delle imprese che operano in paesi con servizi pubblici migliori e un minore peso del fisco.

La strategia

L'azione di cambiamento della pubblica amministrazione deve procedere in tre direzioni:

- ridurre lo stock di debito pubblico accumulato dismettendo patrimonio pubblico in modo da ridurre il peso della spesa per interessi;
- eliminare la spesa pubblica inefficiente. I tagli lineari sulla spesa pubblica primaria al netto delle pensioni già più bassa dei nostri *competitor* sono controproducenti;
- recuperare gettito dalla lotta all'evasione e utilizzarlo esclusivamente per ridurre le aliquote fiscali.

Se questa è la strategia a medio termine, nel brevissimo periodo occorre assolutamente evitare l'aumento dell'aliquota ordinaria dell'IVA che è prevista scattare a partire dal 1° ottobre prossimo. Questo obiettivo va ottenuto, così come indicato dal Governo, utilizzando i primi risparmi che si stanno conseguendo con la *spending review* che nell'immediato è finalizzata appunto a recuperare 4,2 miliardi, sufficienti a coprire gli effetti sui conti pubblici del 2012 del mancato incremento dell'IVA.

Simulazioni del CSC stimano che il non rialzo dell'IVA, finanziato con tagli di spesa, comporta nel 2013 un maggior PIL dello 0,24%, più alti consumi delle famiglie dello 0,67%, più investimenti per lo 0,51% e maggiore occupazione (+27mila ULA)⁶.

L'attività di revisione della spesa ha preso avvio con la direttiva del Presidente del Consiglio emanata a maggio che individua le modalità attraverso cui ottenere i risparmi attesi e

⁶ L'ipotesi sottostante la simulazione è che l'aumento dell'IVA sia solo parzialmente traslato sui prezzi al consumo, coerentemente con quanto indicato a pag. 43 sull'inflazione.

il termine per la presentazione dei piani di revisione delle uscite da parte di ciascun ministero (fine maggio). Le linee indicate vanno nella giusta direzione. È apprezzabile in particolare l'intenzione di intervenire su: revisione dei programmi di spesa; riduzione del numero dei dirigenti; concentrazione degli uffici sul territorio; accorpamento di enti e società pubbliche; riduzione della spesa per acquisto di beni e servizi anche attraverso una più diffusa e adeguata utilizzazione delle centrali di acquisto e dell'*e-procurement*; riduzione della spesa per locazioni e ottimizzazione dell'utilizzo degli immobili di proprietà pubblica; eliminazione di spese di rappresentanza e convegni.

I primi provvedimenti del Governo, in attuazione della direttiva e contenuti nel decreto legge approvato dal Consiglio dei Ministri il 15 giugno scorso, sono positivi⁷. Lo sono in particolare: la riduzione con effetto immediato degli organici della Presidenza del Consiglio e del ministero dell'Economia e delle finanze (20% dei dirigenti e 10% degli altri organici); la cessione di Fintecna spa, SACE spa e SIMEST spa alla Cassa depositi e prestiti, con versamento immediato di un acconto pari al 60% del patrimonio netto contabile al MEF e la destinazione degli introiti (stimati in 10 miliardi) alla riduzione del debito pubblico e dei debiti nei confronti delle imprese; la costituzione di un fondo immobiliare gestito dalla Cassa depositi e prestiti in cui confluiranno cespiti di tutte le amministrazioni pubbliche, inclusi i Comuni e il ministero della Difesa, in grado di fornire liquidità immediata agli enti proprietari da utilizzare per ridurre il proprio debito.

Molto c'è ancora da fare e gli spazi di manovra sono enormi. È sufficiente guardare alcuni casi di cronaca come quelli delle ASL Napoli 1, la più grande d'Italia, e di Salerno (premiata all'ultimo Forum PA come "storia di ordinaria straordinarietà"), risanate in tempi record dopo essere state commissariate con personale delle forze dell'ordine. Oppure il caso del Comune di Potenza che ha fatto finta di risanare il proprio bilancio vendendo l'edificio che ospita il tribunale a una società che glielo ha ridato in affitto, salvo che l'onere di locazione dovrà essere rimborsato al Comune dal ministero della Giustizia, grazie a un Regio decreto del 1941 mai soppresso.

⁷ "Decreto legge recante misure urgenti in materia di efficientamento, valorizzazione e dismissione del patrimonio pubblico nonché di razionalizzazione dell'amministrazione economico-finanziaria".

Incentivi pubblici: spesi quasi 35 miliardi, alle imprese industriali ne arrivano meno di tre

Per quantificare l'ammontare reale degli incentivi alle imprese italiane occorre districarsi in un dedalo di fonti e statistiche, che di volta in volta indicano numeri molto diversi tra loro. Cosicché nel dibattito pubblico regna la confusione massima. Chi guarda ai trasferimenti alle imprese riportati nel conto della Pubblica Amministrazione (P.A.) rimane scandalizzato dai 34,6 miliardi spesi nel 2010 (dati ISTAT). Chi svolge analisi mirate sugli incentivi effettivamente erogati, indica che questi, sempre nel 2010, totalizzavano 2,7 miliardi (calcoli MET). L'analisi corretta di fonti e criteri dice che la bilancia del vero pende decisamente verso quest'ultima cifra.

La Commissione europea che ha il compito di assicurare che gli incentivi non alterino il mercato comunitario, e che quindi cerca di armonizzare al massimo le statistiche, quantifica in 0,3 punti di PIL, 4,5 miliardi di euro, gli aiuti considerati di Stato in Italia, contro lo 0,6% del PIL in Germania (15,9 miliardi), lo 0,8% in Francia (15,4 miliardi) e lo 0,6% nella media UE (73,7 miliardi). Una somma non lontana dai 5,1 miliardi valutati dal Ministero per lo Sviluppo economico (MISE) nei suoi rapporti annuali.

Ma perché esistono numeri così diversi? Le ragioni sono molteplici: il differente modo in cui sono considerati e quindi sommati i dati, i settori economici considerati tra i beneficiari, la natura della proprietà, pubblica o privata, delle imprese che ricevono gli incentivi, il criterio sulla base del quale viene computato il flusso di spesa, la tipologia di strumenti (agevolazioni) considerati nelle rilevazioni e le risorse che li hanno finanziati, che possono essere solo nazionali o anche comunitarie (Tabella A). La grande difformità delle caratteristiche spiega statistiche così lontane tra loro.

Per garantire la massima trasparenza ai conti pubblici sarebbe opportuno riconciliare le diverse fonti e, in particolare, rendere coerente la spesa riportata nel conto della P.A., che è quello più rappresentativo dell'andamento della finanza pubblica italiana, con le quantificazioni individuate dai diversi studi *ad hoc* sugli incentivi alle imprese. In ogni caso, l'analisi attenta del conto della P.A. e del conto di cassa dello Stato suggerisce che l'ammontare effettivo degli incentivi alle imprese è molto vicino ai 4,5 miliardi indicati dalla Commissione europea.

Le sette ragioni che fanno dare i numeri

Anzitutto, c'è il metodo di costruzione dei dati; che può essere di due tipi: dal basso (*bottom-up*), quando il totale della spesa per incentivi alle imprese viene ricostruito a partire dalla rendicontazione delle leggi che li hanno autorizzati: dall'alto (*top-down*), se si parte dai bilanci degli enti pubblici erogatori degli incentivi, consolidandone le varie voci di uscite e così ottenendo il totale della spesa pubblica classificabile come incentivi alle im-

prese. La rilevazione degli aiuti di Stato da parte della Commissione europea, i rapporti annuali del MISE e quelli del MET seguono il primo metodo. L'ISTAT nel redigere il conto economico della P.A. e il Ministero dell'economia e delle finanze (MEF), nell'elaborare il conto di cassa dello Stato, adottano il secondo metodo. In teoria i due metodi dovrebbero condurre al medesimo risultato. In pratica, però, i dati che ne emergono sono molto diversi e ciò è riconducibile in parte alle caratteristiche elencate sotto e in parte al fatto che nel conto della P.A. gli incentivi alle imprese vengono riportati insieme a molti altri trasferimenti a imprese e altri operatori che tutto sono tranne che incentivi. L'ideale sarebbe raccordare le diverse fonti. Ciò potrebbe essere fatto collegando le voci del conto della P.A. ai capitoli di bilancio dello Stato e delle regioni che le alimentano. Tale raccordo potrebbe essere realizzato solo dall'ISTAT, che in teoria è istituzionalmente titolato ad avere accesso a tutte le statistiche.

La seconda ragione è costituita dalla definizione dei beneficiari, che è essa stessa in qualche modo legata a ciò che si intende per incentivi alle imprese. Un credito d'imposta per gli investimenti effettuati dalle imprese manifatturiere è certamente un incentivo alle imprese finalizzato ad accrescerne il capitale fisico; ma se il Legislatore concede un sostegno finanziario a una scuola o università private, questo non ha certo la finalità di sostenere l'attività economica del Paese bensì di compensare un ente (per lo più senza fini di lucro) che eroga un servizio considerato di utilità sociale. Ecco perché la Commissione europea considera solo gli aiuti destinati alle attività economiche e produttive vere e proprie ed esclude quelli diretti a famiglie, costruzione di infrastrutture, scuole private, ospedali, edilizia pubblica, paesi in via di sviluppo, settore della difesa e lavori pubblici. Il MISE, anche se non lo precisa nei rapporti, monitora le erogazioni agli stessi settori indicati dalla Commissione europea. Il MET è l'unico che guarda solo alla spesa pubblica indirizzata all'industria in senso stretto e ai servizi alla produzione. Nel conto economico della P.A. e in quello di cassa dello Stato sono riportati i trasferimenti a tutti i settori, tra cui istruzione, difesa, ordine pubblico, attività ricreative e di culto, abitazioni e assetto del territorio. Nell'ambito delle attività economiche sono inclusi i trasporti, le comunicazioni, l'energia e l'agricoltura, oltre alle attività manifatturiere, estrattive ed edilizie.

La terza ragione è costituita dall'assetto proprietario delle imprese beneficiarie: un incentivo concesso a una impresa a controllo pubblico assume una veste particolare, in quanto è l'azionista di riferimento che agevola una propria attività e non può quindi essere considerato alla stregua di un aiuto erogato a un'impresa con capitale interamente privato, anche se entrambe operano secondo le regole di diritto privato. Purtroppo, tutte le fonti statistiche sugli incentivi fanno riferimento alle imprese senza distinguere tra quelle private e quelle partecipate o controllate dal pubblico. Il MEF nel conto di cassa dello Stato distingue i trasferimenti alle società erogatrici di servizi pubblici dai trasferimenti

menti alle altre imprese; ciò consente almeno di ripulire le cifre sugli incentivi alle imprese dei fondi destinati a tali beneficiari.

La quarta ragione è data dal criterio di registrazione della spesa. Le risorse di cui effettivamente beneficiano le imprese sono quelle effettivamente erogate e da esse ricevute. La Commissione europea e il MET fanno riferimento a queste cifre di cassa. Il MISE riporta sia quanto effettivamente pagato sia le agevolazioni concesse ma che di solito vengono erogate con anni di ritardo. Il conto della P.A. è costruito sulla base di regole internazionali (SEC95) che impongono di registrare i contributi alla produzione e agli investimenti sulla base della cassa.

La quinta ragione è nel metodo di valutazione della spesa: gli strumenti attraverso cui le imprese vengono sostenute sono molto diversificati e per poter essere confrontati e sommati tra loro richiedono una trasformazione finanziaria che li riporti a coerenza. Senza questo fondamentale passaggio logico-economico non si può misurare l'effettivo beneficio ricevuto dalle imprese attraverso le agevolazioni. La trasformazione ormai accettata e condivisa in sede UE dà luogo al calcolo dell'equivalente sovvenzione al lordo degli effetti fiscali (ESL). Per comprendere l'importanza di questa operazione si pensi che per i finanziamenti agevolati (che stanno diventando la forma di incentivo prevalente) l'ammontare dell'agevolazione può essere quantificata sull'importo complessivo del finanziamento stesso, che è un multiplo dell'effettivo beneficio ricevuto dalle imprese. Quest'ultimo, infatti, è limitato all'agevolazione concessa sull'ammontare degli interessi da pagare o sulla quota del capitale a fondo perduto, mentre la maggior parte del finanziamento ricevuto viene rimborsato dall'impresa. I dati della Commissione europea e quelli del MET sono basati sull'ESL, mentre il conto economico della P.A., il conto di cassa dello Stato e il MISE riportano il costo dell'agevolazione per la P.A. e lo Stato. La Commissione e il MISE quantificano anche il controvalore delle garanzie concesse (però senza utilizzare l'ESL), ciò che il MET invece non fa.

La sesta ragione è dovuta agli strumenti agevolativi considerati. La Commissione europea, il MISE e il MET tengono conto di tutte le diverse forme di incentivo: contributi in conto esercizio, in conto interessi, in conto canoni, in conto capitale, in conto impianti, finanziamenti agevolati, partecipazioni al capitale, crediti di imposta e bonus fiscali. Escludono le compensazioni per i concessionari di servizi pubblici, che non rappresentano un aiuto ma una copertura di maggior costi sostenuti per la fornitura dei servizi pubblici stessi. Queste compensazioni, invece, sono incluse sia nel conto della P.A. sia nel conto di cassa dello Stato. Le garanzie concesse sono considerate sia dalla Commissione europea sia dal MISE ma non dal MET. La Commissione europea non prende in considerazione incentivi di importo inferiore ai 200 mila euro pagati a un'impresa nell'arco

degli ultimi tre anni, a partire da quello corrente, perché ritenuti non in grado di alterare la concorrenza nel mercato unico. Queste sono invece rilevate dal MISE e anche dalle altre fonti. Per la stessa ragione la Commissione non rileva le misure generali (contributi sociali, aliquote IVA ridotte, aliquote fiscali differenziate per tipologia di impresa); solo l'aliquota ridotta sul reddito d'impresa per le PMI è considerata aiuto di Stato; lo stesso fanno tutte le altre fonti, benché i dati sulle entrate nel conto economico della P.A. e in quello di cassa dello Stato che inglobano tali forme di agevolazione non consentano di isolarle e quindi di determinarne il valore. Alcune misure generali (come la Tremonti-ter) sono considerate dal MISE tra gli incentivi.

La settima e ultima ragione di discrepanza tra le somme considerate incentivi alle imprese è riconducibile alle diverse fonti di finanziamento: le agevolazioni alle imprese sono finanziate con risorse pubbliche nazionali, statali e regionali, ed europee. La Commissione europea tiene conto delle sole risorse nazionali, escludendo i fondi comunitari e quelli della Banca europea per gli investimenti; anche nel conto economico della P.A. non sono considerati i fondi comunitari. Tutte le altre fonti, invece, conteggiano gli incentivi finanziati con risorse europee, sebbene il conto di cassa dello Stato riporta i soli incentivi statali, compresa la parte coperta da risorse comunitarie.

I fondi comunitari non sono comunque direttamente a carico dei contribuenti italiani e per le casse pubbliche costituiscono una partita di giro perché ad ogni euro sborsato corrisponde un euro incassato dall'UE, ma se e solo se tale euro viene effettivamente pagato. Non utilizzare questi fondi che rientrano in programmi europei rappresenterebbe una forma di autolesionismo da parte del Paese.

Il passaggio stretto dal metodo alle cifre

L'individuazione delle differenze di metodo non porta automaticamente a circoscrivere i veri incentivi alle imprese e a quantificarli. Quale somma considerare valida, allora, tra quelle disponibili?

Se l'obiettivo è di avere un'indicazione sulla spesa in incentivi alle imprese a carico del bilancio pubblico italiano (e non anche di quello UE) per finalità di politica industriale, la cifra più rappresentativa sono i 4,5 miliardi indicati per il 2010 dalla Commissione europea. Questo dato è comparabile internazionalmente (a livello europeo) e si riferisce alle spese per le attività produttive (esclusi quindi i trasferimenti ai concessionari di servizi pubblici locali) finanziate con risorse nazionali (statali e regionali), definite in termini di ESL e autorizzate sulla base delle diverse leggi di spesa approvate. L'ammontare indicato dalla Commissione non è molto inferiore a quello del MISE che lo quantifica in 5,1 i miliardi; la differenza è spiegata interamente dall'inclusione dei fondi comunitari, degli interventi inferiori ai 200 mila euro per impresa e di alcune misure generali. Dei 4,5 miliardi

della Commissione alle imprese industriali arrivano circa 3,0 miliardi. Un numero che non è molto lontano dai 2,7 miliardi computati dal MET per l'industria in senso stretto e i servizi alla produzione. La differenza tra i due dati, oltre che alla non perfetta coincidenza del settore di riferimento (l'industria per la Commissione europea e l'industria in senso stretto e i servizi alla produzione per il MET), è riconducibile alle garanzie concesse (incluse nelle stime della Commissione europea ma non in quelle del MET) e ai fondi UE (considerati dal MET ma non dalla Commissione). I 2,7 miliardi calcolati dal MET, già nettamente e da tempo decurtati rispetto ai 6,1 del 2002 (erano via via scesi fino a 3,5 nel 2007), sono formati principalmente dalle seguenti voci: sostegno al settore aeronautico (660 milioni), credito d'imposta per R&S (370), credito agevolato alle esportazioni (190), fondo ricerca FAR (120), contratti di programma (111), autoimpiego (111), legge 488 (106) e credito d'imposta per gli investimenti (legge 388/2000; 103 milioni).

Tre miliardi di incentivi all'industria italiana possono comunque apparire una cifra elevata in tempi di grave crisi e di drastico risanamento dei conti pubblici. Tuttavia va ricordato che rappresentano una frazione di quanto erogato nei paesi con i quali il settore manifatturiero italiano compete e trovano giustificazione scientifica nel promuovere le esternalità positive di alcune attività svolte dalle imprese, come quelle rivolte alla ricerca, all'innovazione e alla formazione, con benefiche ricadute dirette e indirette per tutta la comunità. Inoltre non è immaginabile penalizzare ulteriormente l'industria italiana (sebbene i ritardi dei pagamenti e la perenzione dei fondi lo stiano già facendo) quando tutti i maggiori paesi, avanzati ed emergenti, stanno puntando con decisione sulla rinascita del manifatturiero come leva per uscire in modo sostenibile dalla crisi, potenziando e ampliando gli interventi di politica industriale.

Tutte le cifre citate per l'Italia sono comunque di gran lunga distanti dai 34,6 miliardi riportati nel conto economico della P.A. e destinati alle imprese come contributi alla produzione e agli investimenti. La disaggregazione per funzioni di spesa svela alcuni arcani (Tabella B). Anzitutto, evidenzia che dei 34,6 miliardi la quota maggiore è destinata ai trasporti: 17,1 miliardi destinati a compensare i concessionari dei trasporti pubblici locali per le tariffe decise non sulla base dei costi sostenuti ma secondo logiche politiche di supporto agli utenti. Si tratta, quindi, di fatto di trasferimenti alle famiglie, che ne sono le effettive beneficiarie ultime.

Non sono irrilevanti nemmeno le risorse destinate all'istruzione (1,4 miliardi), alle comunicazioni (1,1 miliardi), all'edilizia abitativa pubblica e all'assetto del territorio (1,0 miliardi) e alle attività ricreative, culturali e di culto (872 milioni).

Solo 7,4 miliardi sono destinati alle attività estrattive, manifatturiere ed edilizie, dei quali

5,0 sono erogati dalle amministrazioni centrali e principalmente dallo Stato. Una somma che è superiore a quella indicata dalla Commissione europea (3,0 miliardi per l'industria), ma i dati pubblicati dall'ISTAT non consentono di scendere ulteriormente nella disaggregazione e quindi riconciliare perfettamente le statistiche.

La conferma che il metodo *top-down* finisce per fare un'impropria commistione tra gli incentivi alle imprese veri e propri e altri trasferimenti, che nulla hanno a che vedere con le aziende che competono sul mercato, viene dall'analisi del conto di cassa dello Stato. Nel quale è possibile disaggregare per alcuni destinatari i 16,3 miliardi erogati nel 2010 in qualità di trasferimenti correnti e di contributi agli investimenti classificati come "alle imprese". Un terzo finisce a società che svolgono, in tutto o in parte, un servizio di pubblica utilità (RAI, TELECOM, FS, Poste, ENAV); dei restanti due terzi solo una porzione minoritaria va effettivamente alle imprese come incentivi. Il resto soddisfa le più disparate finalità: Fondo per la salvaguardia di Venezia, MOSE, CONSOB, contributi alle emittenti locali, finanziamento delle scuole e università private, Fondo unico dello spettacolo. Non è possibile individuare esattamente ciò che può essere davvero considerato come incentivi alle imprese, ma certo è che si tratta di una frazione del coacervo di ciò che è viene messo sotto l'etichetta fuorviante di "trasferimenti statali alle imprese".

Altra questione, che non è oggetto di questo riquadro, è l'efficacia degli incentivi alle imprese. A questo riguardo ricordiamo che molti studi hanno testato tale efficacia, per lo più arrivando a conclusioni negative. Ciò non perché le politiche degli incentivi siano di per sé e in assoluto errate: costituiscono un asse portante delle politiche industriali praticate in tutti i maggiori paesi, avanzati ed emergenti. Bensì a causa del modo in cui sono attuate in Italia: fondi erogati in ritardo, con alta incertezza su tempi e ammontare; sovrapposizione di enti erogatori e programmi; prevalere di interessi particolari su quelli generali.

Tabella A

	Conto economico P.A.	Conto di Cassa Stato	Commissione europea	Rapporto MISE	Rapporto MET
Metodo di costruzione	<i>Top-down</i>	<i>Top-down</i>	<i>Bottom-up</i>	<i>Bottom-up</i>	<i>Bottom-up</i>
Settori beneficiari	Tutti i settori	Tutti i settori	Attività economiche e produttive (con esclusione di infrastrutture, scuole private, ospedali, edilizia pubblica, paesi in via di sviluppo, settori difesa e lavori pubblici)	Attività economiche e produttive (con esclusione di infrastrutture, scuole private, ospedali, edilizia pubblica, paesi in via di sviluppo, settori difesa e lavori pubblici)	Industria in senso stretto, Servizi alla produzione
Imprese beneficiarie	Private nella regolamentazione, a capitale sia pubblico che privato	Private nella regolamentazione, a capitale sia pubblico che privato	Private nella regolamentazione, a capitale sia pubblico che privato	Private nella regolamentazione, a capitale sia pubblico che privato	Private nella regolamentazione, a capitale sia pubblico che privato
Criterio di registrazione della spesa	SEC95 (erogazioni)	Erogazioni	Erogazioni	Concessioni/erogazioni	Erogazioni
Metodo di valutazione della spesa	Costo per la P.A.	Costo per la P.A.	ESL (Equivalente Lordo)	Costo per la P.A.	ESL (Equivalente Lordo)
Strumenti agevolativi considerati	Incentivi, Agevolazioni fiscali (credito d'imposta), Altri trasferimenti	Incentivi, Agevolazioni fiscali (credito d'imposta), Altri trasferimenti	Incentivi, Agevolazioni fiscali, Garanzie, esclusioni per i concessionari di servizi pubblici, "de minimis" e le misure generali	Incentivi, Agevolazioni fiscali, Garanzie, esclusioni per i concessionari di servizi pubblici, "de minimis" e le misure generali	Incentivi, Agevolazioni fiscali, esclusioni per i concessionari di servizi pubblici, "de minimis" e le misure generali
Fonte di finanziamento	Risorse nazionali (statali e regionali)	Risorse statali e fondi comunitari gestiti dallo Stato	Risorse nazionali (statali e regionali)	Risorse nazionali (statali e regionali), fondi comunitari	Risorse nazionali (statali e regionali), fondi comunitari
Aspetti positivi	1) Comparabile a livello europeo 2) È il conto di riferimento per la finanza pubblica 3) È disaggregabile per funzione (e sottofunzione di spesa) e per livello di governo	Fornisce un dettaglio maggiore del conto economico sulle erogazioni da parte dello Stato	1) Sono definiti in modo rigoroso selezionando gli aiuti alle imprese per finalità di politica industriale 2) Comparabile a livello europeo 3) Le quantificazioni sono legate al beneficio ricevuto	1) È il monitoraggio più completo (a livello nazionale e regionale), riporta l'universo delle agevolazioni alle imprese per finalità di politica industriale 2) Si basa sulla definizione di aiuti di Stato fornita dalla Commissione europea	1) È coerente con la rilevanza del MISE e con quella della Commissione europea 2) Tecnicamente individua nel modo più corretto il valore delle agevolazioni
Aspetti negativi	1) Include i finanziamenti alle imprese pubbliche oltre che quelli alle imprese private 2) Include gli interventi che hanno finalità diverse 3) Non riporta gli interventi degli enti territoriali da quelle di politica industriale	1) Include i finanziamenti alle imprese pubbliche oltre che quelli alle imprese private 2) Include gli interventi che hanno finalità diverse 3) Non riporta gli interventi degli enti territoriali da quelle di politica industriale	1) I dati non sono coerenti con i conti della P.A. dei diversi paesi 2) Sono escluse le agevolazioni di importo inferiore a 200 mila euro per imprese nell'anno in corso 3) Non è possibile scorporre le risorse pubbliche nazionali da quelle provenienti dalla UE	1) I dati non sono coerenti con quelli del conto della P.A. 2) Non consente confronti internazionali 3) Non è possibile scorporre le risorse pubbliche nazionali da quelle provenienti dalla UE	1) I dati non sono coerenti con quelli del conto della P.A. 2) L'analisi è limitata all'industria in senso stretto e ai servizi alla produzione 3) Non è possibile scorporre le risorse pubbliche nazionali da quelle provenienti dall'UE

Tabella B

Le quantificazioni degli incentivi alle imprese per il 2010

(Milioni di euro)

	Conto economico della P.A. ¹		Conto di cassa dello Stato ²		5.756	Commissione europea ³		Rapporto MISE ⁴		MET-economia	
	Amm. Centrali	Amm. Locali	Totale P.A.	A società di servizi pubblici		846	Nazionali	Regionali	3.761		1.387
Servizi generali	0	8	8	RAI	143					Industria (netto aeronautico)	2.044
Protezione dell'ambiente	68	326	394	TELECOM	21					Settore aeronautico	656
Abitazioni e assetto del territorio	481	545	1.026	Ferrovie dello Stato s.p.a.	4.160			2.952			
Sanità	0	4	4	Ferrovie in regime di concessione	200			128			
Attività culturali e di culto	737	135	872	Poste	1.017			248			
Istruzione	580	844	1.424	ENAV	0			248			
Protezione sociale	0	21	21	Finmare e Servizi navigazione lacuale	201						
Affari economici	16.244	14.624	30.868	Monopoli	14			384			
di cui:				Ad altre imprese	10.526						
				Incentivi a occupazione	878						
				Venezia (MOSE)	142						
				CONSOB	1						
				Contributi emittenti locali	148						
Affari economici generali	507	276	783	Fondo usura e antraket	29						
Agricoltura, pesca e caccia	963	975	1.938	Scuole e università private	487						
Combustibili ed energia	6	109	115	Agricoltura	320						
Estrattivi, manifatturiero, edile	4.995	2.446	7.441	Trasporti	833						
Trasporti	7.079	10.037	17.116	Fondo Unico Spettacolo	71						
Comunicazioni	1.041	14	1.055	Programma FREMM	265						
Altri settori economici	195	690	885	Settore aeronautico e marittimo	649						
R&S				Agevolazioni imprese industriali (netto aeronautica)	1.454						
per gli affari economici	1.458	77	1.535	Fondo per la competitività e lo sviluppo	456						
				Fondo agevolazioni ricerca	321						
				Crediti di imposta (inclusa rottamazione)	2.679						
				Contributi in conto interessi	203						
				Fondo finanza d'impresa	390						
				Altri contributi a imprese	1.200						
Totale	18.110	16.507	34.617		16.282			4.560			2.700

¹ I dati riportati si riferiscono alla disaggregazione funzionale dei contributi alla produzione (correnti) e dei contributi agli investimenti (in c/capitale) a imprese.

² I dati riportati si riferiscono ai trasferimenti correnti e ai contributi agli investimenti a imprese.

³ I dati riportati si riferiscono agli aiuti di Stato non connessi alla crisi economica ed escludono gli aiuti al settore ferroviario.

⁴ I dati riportati si riferiscono alle erogazioni.

Fonte: elaborazioni CSC su dati ISTAT, MEF, Commissione europea, MISE e MET.

1.2 Le esogene della previsione

Commercio mondiale in ostaggio dell'Area euro La ripresa degli scambi internazionali realizzata nel corso del 2010 (+15,0%), frutto in larga parte del rimbalzo dopo il crollo del 2009 (-12,6%), ha registrato nel 2011 un rallentamento (+5,7%) che va al di là della fisiologica evoluzione perché riflette le difficoltà della congiuntura internazionale emerse a partire dall'estate: l'acutizzarsi della crisi dei debiti sovrani che ha comportato politiche di bilancio ancor più restrittive nell'Area euro; le conseguenze delle politiche monetarie e di bilancio restrittive nei principali paesi emergenti rivolte a raffreddare l'inflazione.

L'elevata incertezza sul futuro della moneta unica, l'ancora possibile uscita della Grecia dall'Unione monetaria, con i suoi effetti non quantificabili, l'attuazione congiunta di politiche di bilancio recessive nell'Euroarea, il rallentamento della crescita degli emergenti e l'aumento dell'avversione al rischio di tutti gli operatori oscurano le prospettive del commercio globale. Il CSC assume che l'uscita dalla crisi dell'Eurozona avvenga senza ulteriori fonti di contagio e quindi mantenendo l'appartenenza al suo interno di tutti gli stati membri, con un progressivo ammorbidimento delle politiche di bilancio, allungando i tempi del raggiungimento del pareggio. Fuori dall'Area euro gli USA viaggeranno a ritmi costanti, sebbene inferiori al potenziale, e gli emergenti saranno in grado di permanere lungo il sentiero di elevato sviluppo.

In questo scenario il commercio mondiale nel 2012 registrerà un incremento annuo del 2,5%, pari a poco più di un terzo di quello di lungo periodo (+6,7% tra 1991 e 2008) e nel 2013 accelererà al 4,5% (Tabella 1.4). Rispetto alle stime rilasciate a dicembre scorso, c'è un miglioramento della dinamica nel 2012 (che allora era cifrata in +0,3% media annua), che deriva dalle variazioni superiori all'atteso nei mesi a cavallo del passaggio d'anno, e un peggioramento delle prospettive del 2013 (sintetizzate in precedenza in un +6,9%), per l'azione delle forze sfavorevoli appena analizzate.

Questo profilo incorpora un primo trimestre 2012 che è stato di crescita (+1,4% rispetto al quarto) e un aprile in riduzione (-0,8%). Segnali non rassicuranti provengono dalla com-

Tabella 1.4

Le esogene internazionali della previsione (Variazioni percentuali)

	2010	2011	2012	2013
Commercio mondiale	15,0	5,7	2,5	4,5
Prezzo del petrolio ¹	79,9	111,6	110,0	100,0
Prodotto interno lordo				
Stati Uniti	3,0	1,7	1,9	2,1
Area euro	2,0	1,5	-0,5	0,5
Paesi emergenti	7,5	6,2	5,5	5,9
Cambio dollaro/euro ²	1,33	1,39	1,29	1,32
Tasso FED ³	0,25	0,25	0,10	0,00
Tasso di interesse a 3 mesi USA ³	0,34	0,34	0,30	0,05
Tasso BCE ³	1,00	1,25	0,73	0,25
Tasso di interesse a 3 mesi Area euro ³	0,81	1,39	0,58	0,15

¹ Dollari per barile; ² livelli; ³ valori percentuali.

ponente PMI degli ordini esteri globali, tornata a maggio in territorio recessivo (49,7) dopo che nei primi quattro mesi del 2012 si era posizionata al di sopra della soglia neutrale (50) e dunque in zona espansiva.

La dinamica degli scambi mondiali sarà caratterizzata da forti differenze geografiche: un arretramento cospicuo per le importazioni dei paesi dell'Area euro, una debole espansione per quelle degli altri avanzati e una crescita ancora sostenuta, seppur eterogenea e in rallentamento, per gli emergenti.

Negli ultimi sei mesi disponibili (da novembre 2011 ad aprile 2012) le importazioni dell'Area euro sono diminuite del 2,5% rispetto ai sei mesi precedenti, mentre quelle delle altre aree, comprese il resto degli avanzati (+1,3%), sono aumentate, sebbene a ritmi diversi. In particolare: Asia emergente +3,0% e gli altri emergenti +3,3% (Grafico 1.21). La riduzione delle importazioni dell'Area euro avviene partendo da livelli che, nella maggior parte dei paesi membri, non erano ancora tornati ai picchi pre-crisi, che nelle altre aree non solo sono stati già raggiunti ma anche superati, sebbene con tempi e per entità diversi: negli avanzati non-euro a gennaio 2012, negli emergenti extra-Asia a gennaio 2011 e negli emergenti asiatici già a dicembre 2009.

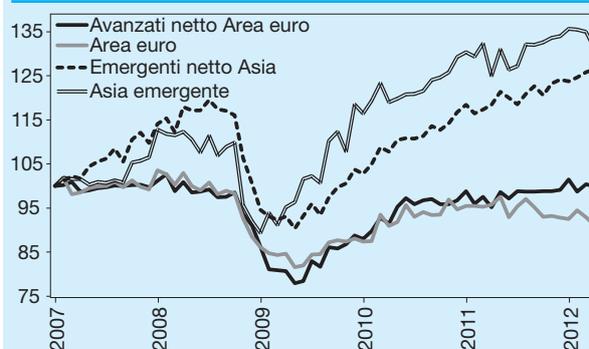
Il precoce ritorno in recessione dell'Area euro, sposato con la continua espansione degli emergenti, ha anticipato il sorpasso dei secondi a danno dei primi: il peso dei nuovi mercati sugli scambi internazionali nel 2011 è del 38,7%, contro il 22,8% dell'Eurozona.

Il maggior ruolo assunto dal commercio mondiale per le attività produttive, grazie all'aumentata frammentazione delle catene del valore, amplifica gli effetti della variazione del PIL sull'evoluzione del commercio globale in entrambe le direzioni: esasperandone le contrazioni (come nel 2009 quando il PIL mondiale è diminuito del 2,2% e gli scambi internazionali del 12,6%) o esaltandone l'espansione (come nel 2010: a fronte di un aumento del PIL mondiale del 4,2% il commercio globale è cresciuto del 15,0%).

L'evoluzione del tasso di cambio dell'euro e il *credit crunch* influenzeranno il commercio internazionale, variando l'apporto dell'Eurozona. Una forte svalutazione della moneta unica può aiutare a sostenere in particolare l'anemico incremento dell'export dei paesi periferici dell'Area

Grafico 1.21

Scambi mondiali in crescita grazie agli emergenti
(Importazioni in volume, dati destagionalizzati, indici gen. 2007=100)



Fonte: elaborazioni CSC su dati CPB.

euro. I suoi effetti positivi verrebbero contenuti dal fatto che la svalutazione sarebbe comune a tutti i paesi membri, dalla maggiore dipendenza dall'estero per gli input intermedi e dalla carenza di un'ampia base industriale in molti paesi periferici. Un'eventuale uscita di uno o più paesi periferici dalla moneta unica, esclusa dallo scenario base del CSC, non porterebbe i risultati sperati in termini di crescita (si veda il riquadro *Uscita dall'euro=svalutazione=rilancio di export e PIL? False equazioni*). Riguardo al *credit crunch*, la restrizione nella concessione del credito a imprese e famiglie ha già inciso e continuerà a incidere sui comportamenti di spesa, e quindi sull'import, ma anche sulla capacità di esportare, giacché per attivare la produzione destinata a soddisfare i nuovi ordini dall'estero occorre un aumento del capitale circolante.

In compenso, la nuova fase recessiva che ha colpito alcune economie, in conseguenza sia delle difficoltà delle banche a erogare credito sia delle correzioni nei conti pubblici, ha ridotto i loro squilibri nei conti con l'estero, che invece rimangono elevati altrove.

Il deficit commerciale statunitense si potrebbe stabilizzare al 5,0% del PIL nel 2012 (stima CSC), a causa, da un lato, della riduzione delle quotazioni petrolifere e, dall'altro, di una più vivace dinamica delle importazioni.

La Cina nel 2011 ha registrato un surplus commerciale pari al 3,4% del PIL, che nel 2012 è stimato da *Global Insight* ancora al 3,3%. Se fossero conseguiti gli obiettivi del dodicesimo Piano quinquennale, che punta a sostenere i consumi, ciò alimenterebbe le importazioni, eroderebbe l'attivo commerciale e migliorerebbe la performance del commercio mondiale.

Per la prima volta, dopo un trentennio di attivi commerciali, il Giappone ha registrato un deficit pari allo 0,5% del PIL nel 2011, come conseguenza del maremoto che ha colpito il paese nel marzo 2011, riducendone le esportazioni temporaneamente; l'apprezzamento dello yen e il rallentamento della domanda estera hanno ulteriormente penalizzato le vendite nipponiche oltremare. Anche la maggior dipendenza dal petrolio e dal gas naturale, dopo il disastro nucleare di Fukushima, ha influito e influirà nei prossimi mesi sull'andamento della bilancia commerciale. Nei primi cinque mesi del 2012 il deficit commerciale ha superato, complessivamente, i 2.600 miliardi di yen (più di 33 miliardi di dollari).

Nel 2011, grazie al miglioramento delle ragioni di scambio, i paesi esportatori di petrolio hanno registrato un aumento del surplus commerciale (da 39,2% nel 2010 a 43,0%). I maggiori e notevoli introiti hanno sostenuto la dinamica delle importazioni di questi paesi a favore soprattutto dell'Unione europea e della Cina. Nei prossimi anni, la rendita petrolifera diminuirà a causa del marginale indebolimento dei corsi del greggio e della forte dinamica dei consumi interni di energia nei paesi produttori. Secondo le stime dell'IEA (*International Energy Agency*), fra il 2010 e il 2015 un terzo dell'incremento della produzione di greggio sarà assorbito dall'aumento dei consumi interni in quei paesi. Ciò determinerà sia la riduzione del loro surplus sia il rallentamento delle loro importazioni.

All'interno dell'Area euro i paesi con il più alto disavanzo estero, come Grecia e Spagna, hanno quasi dimezzato negli ultimi quattro anni (dal 2008 al 2011) il deficit commerciale. In Grecia è passato dal 18,9% del PIL nel 2008 a poco più del 12,7% nel 2011, mentre in Spagna ha raggiunto il 3,7% del PIL dal 7,9%, principalmente in conseguenza della contrazione della domanda interna dovuta alle politiche restrittive di bilancio pubblico. La Germania, terzo esportatore mondiale e primo europeo, ha invece solo marginalmente ridotto il surplus commerciale: dal 7,3% del PIL nel 2008 al 6,0% nel 2011.

Sul fronte della liberalizzazione degli scambi, nell'ultimo vertice ministeriale del WTO, svoltosi lo scorso dicembre a Ginevra, sono stati fatti passi avanti per contrastare il protezionismo strisciante. A cominciare dall'ingresso della Russia nell'Organizzazione mondiale del commercio; è stato, inoltre, rilanciato l'accordo multilaterale sugli appalti pubblici, i cui paesi firmatari sono saliti a 42¹. Il nuovo accordo, che secondo le valutazioni del WTO ha enormi potenzialità, poiché potrebbe alimentare commesse per un valore annuale pari a circa il 2,5% del PIL mondiale, aumenta l'apertura degli appalti pubblici alla concorrenza estera, vietando discriminazioni nei confronti dei fornitori delle altre nazioni firmatarie. Prosegue, invece, lo stallo del negoziato multilaterale del *Doha Round*, avviato circa dieci anni fa, e ciò fa presagire il suo fallimento e alimenta un crescente ricorso ad accordi preferenziali su base bilaterale o regionale, distorsivi degli scambi internazionali. Ciò accade mentre continuano ad aumentare le restrizioni al commercio internazionale (+25% tra settembre 2011 e maggio 2012); da novembre 2008 a maggio 2012 sono state adottate 1.877 misure che ostacolano o rendono più difficili gli scambi internazionali, di cui 1.542 rappresentano vere e proprie misure protezionistiche, mentre nello stesso periodo soltanto 553 provvedimenti sono stati adottati per liberalizzare o agevolare il commercio mondiale.

Dagli emergenti l'80% della crescita globale La crescita delle economie emergenti decelera². Il CSC stima un incremento del loro PIL del 5,5% nel 2012 e del 5,9% nel 2013 (da +6,2% nel 2011 e +7,5% nel 2010; Tabella 1.4). La dinamica è inferiore alla media annua del 6,2% registrata tra il 2000 e il 2010. Nonostante il rallentamento, tali paesi forniranno l'80% della crescita globale quest'anno e contribuiranno per metà alla formazione del PIL mondiale calcolato a parità di poteri di acquisto (Grafico 1.22). Le nuove stime del CSC, inferiori a quelle elaborate a dicembre, includono gli effetti sull'export degli emergenti della più marcata recessione nell'Eurozona e del rallentamento negli Stati Uniti (che era già stato previsto in dicembre), solo in parte controbilanciati dall'andamento della domanda interna che sarà sostenuta da politiche economiche espansive già in atto o che verranno varate. Il ral-

¹ I principali firmatari comprendono: i paesi dell'UE, Israele, Corea del Sud, Taiwan e Hong Kong; benefici maggiori potrebbero derivare dall'eventuale estensione dell'accordo ai grandi emergenti, in particolare India e Cina.

² I termini "mercati emergenti" e "nuovi mercati" sono utilizzati come sinonimi.

lentamento dei nuovi mercati era già evidente nel 2011, è stato confermato nel primo trimestre del 2012 e vi sono indicazioni che sia proseguito nel secondo. A partire dall'estate, quando incominceranno a essere efficaci le varie misure espansive, il profilo della crescita migliorerà.

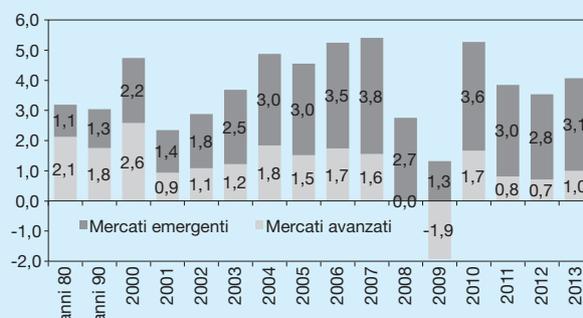
L'Asia motore di crescita

Dall'Asia emergente proverrà il 54,0% della crescita mondiale nel 2012, con India e Cina in testa nel contribuire all'incremento del PIL dei nuovi mercati, giacché forniscono rispettivamente 0,8 e

2,5 punti percentuali sui 5,6 totali. Comunque, la Cina scala marcia. Il CSC stima che il suo PIL aumenti dell'8,2% quest'anno e dell'8,8% nel 2013, contro il 9,2% nel 2011 e il 10,3% nel 2010 (Grafico 1.23). La moderazione della velocità, dopo quarant'anni di sviluppo al 10% medio annuo, è in parte fisiologica per un'economia che sta riducendo a passo spedito il gap di sviluppo con i paesi avanzati. La variazione media annua del PIL nel primo trimestre del 2012 è stata dell'8,1% ed è atteso un +7,8% annuo nel secondo, alla luce degli indicatori congiunturali usciti negli ultimi mesi, tra cui: produzione industriale con un +9,6% annuo in maggio, dal +9,3% in aprile; PMI manifatturiero a 48,1 in giugno (stima flash), da 48,4 in maggio. Ora che l'inflazione si è attenuata (+3,0% i prezzi al consumo in maggio, da +3,4% in aprile) e che le autorità sono più preoccupate per la crescita e l'occupazione, l'orientamento della politica economica è cambiato e già da fine ottobre la Banca centrale ha cominciato ad allentare la stretta³. Il 7 giugno i tassi di interesse sui depositi e sui prestiti a un anno sono stati ridotti di 25 punti base, primo taglio dal 2008. Inoltre, in maggio il Governo ha varato un pacchetto di stimoli di bilancio che ha le stesse caratteristiche di quello del 2009-10, ma è di ammontare più contenuto: il focus è su elettrodomestici (3,3 miliardi di euro di sussidi), autovetture (un miliardo), energie rinnovabili (12 miliardi), infrastrutture (non sono stati allocati nuovi fondi ma è stato rinnovato l'impegno del Governo a portare avanti i progetti del dodicesimo Piano e sono state invitate le imprese private a partecipare agli investimenti nelle ferrovie, ai quali prima non potevano accedere) e mercati finanziari (è stato dato il via alla cartolarizzazione di 6 miliardi di euro di crediti bancari). Tutti questi provvedimenti rinforzeranno la crescita nella seconda parte dell'anno; crescita che comunque continuerà a essere sostenuta soprattutto dagli investimenti (si veda il riquadro *Crescita*

Grafico 1.22

Dai nuovi mercati l'80% del maggior PIL (Contributi alla crescita del PIL mondiale, %)



La somma degli istogrammi costituisce la crescita del PIL mondiale calcolato a PPA.

Fonte: elaborazioni CSC su dati FMI.

³ Per ulteriori dettagli si veda Scenari economici n. 13, dicembre 2011.

cinese più lenta, costretta da nodi irrisolti).

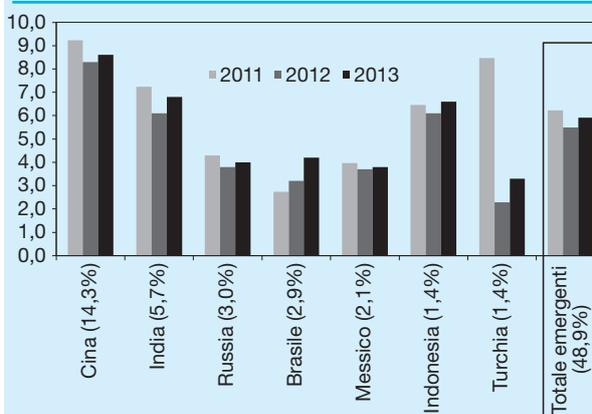
Le province centrali e occidentali del paese contribuiranno in misura sempre maggiore allo sviluppo cinese. Già nel quinquennio 2006-10 i tassi di crescita più elevati si sono osservati in Chongqing, Shaanxi e Mongolia interna (+16% medio annuo), province che registrano gli stessi profili di espansione e reddito pro capite che nei primi anni Novanta hanno sperimentato le zone costiere oggi più avanzate (Jiangsu, Zhejiang, Fujian e Guandong). La produzione industriale nei primi quattro mesi del 2012 è salita mediamente intorno al 17% annuo in Shaanxi, Sichuan, Guizhou, Guanxi,

Anhui e Tianjin, rispetto a una media nazionale dell'11%, e le esportazioni nei primi tre mesi del 2012 sono aumentate mediamente del 154% annuo in Chongqing e del 135% in Shaanxi (rispetto all'8,9% medio), a testimoniare che la produzione manifatturiera, anche quella destinata all'export, si sta spostando a occidente.

La crescita del PIL indiano rallenta al di sotto del 7,0% medio annuo registrato nel decennio 2000-09. Il CSC stima +6,1% nel 2012 e +6,8% nel 2013 (da 7,2% del 2011 e 10,1% del 2010; i dati si riferiscono all'anno solare). Nel primo trimestre 2012 il PIL ha continuato a frenare, al ritmo medio annuo del 5,3%, il più debole dal 2002. La produzione industriale in aprile, +0,1% annuo, è stata molto inferiore alle aspettative; la corsa delle esportazioni (+3,2% su dodici mesi, da -5,7% in marzo) è lontana dal passo a due cifre dell'anno scorso, mentre gli unici segnali confortanti arrivano dal PMI manifatturiero (54,8 in maggio, sostanzialmente stabile da 54,9 in aprile), con i nuovi ordini in aumento. Il rallentamento è in parte conseguenza delle politiche monetarie restrittive (terminate in ottobre), che hanno frenato gli investimenti, e in parte della domanda estera debole. Tuttavia, i veri ostacoli alla crescita indiana, che preoccupano investitori e imprenditori, derivano dall'incertezza politica: il Governo non gode del sostegno parlamentare necessario a portare avanti riforme che ammodernino il paese e non riesce a essere tempestivo nel varare misure di sostegno all'economia. Proprio per queste ragioni *Standard and Poor's* ha recentemente avvertito che l'India potrebbe perdere lo status di "investment grade". La Banca centrale, contro le aspettative, ha per ora deciso di mantenere i tassi di interesse invariati. Sarà cruciale nei prossimi mesi osservare se le autorità, a fronte di una tale debolezza, riusciranno a portare avanti i provvedimenti necessari o se prevarranno gli interessi particolari (e il populismo) dei governatori locali, che mirano alla rielezione.

Grafico 1.23

Frena la locomotiva degli emergenti (PIL, var. %, primi 7 paesi emergenti per peso sul PIL mondiale nel 2011)



Tra parentesi il peso del PIL nazionale sul PIL mondiale PPP nel 2011.

Fonte: elaborazioni e stime CSC su dati FMI.

Le altre economie emergenti asiatiche proseguono nell'espansione, grazie alla domanda interna vivace e alle politiche monetarie espansive. I ritmi di crescita saranno, tuttavia, più lenti a causa della frenata della domanda estera e dei legami con le banche europee che finanziano in media il 9% del credito erogato in questi mercati (il triplo di quello proveniente dalle banche statunitensi), con punte del 15% a Singapore e Hong Kong (stime *Asian Development Bank*). Fa eccezione l'Indonesia che nel biennio 2012-13 avanzerà a ritmi superiori al 6% annuo (dal +6,5% nel 2011), grazie alla richiesta cinese di petrolio, che rimane elevata, e alla brillante domanda interna.

Europa emergente penalizzata dall'Eurozona...

L'Europa emergente è fortemente legata alle dinamiche dell'Eurozona. La crescita nel 2012 sarà inferiore al 3% e nel 2013 appena sopra (in dicembre il CSC stimava per il 2013 quasi un +4%). Il PIL nel 2011 è aumentato del 4,8%, grazie soprattutto a Turchia, Polonia e Russia. In tutta la regione, il sistema bancario, di proprietà per lo più di banche dell'Eurozona, è in seria difficoltà e le condizioni del credito sono in continuo peggioramento. Gli unici paesi con sistemi bancari che sono rimasti nazionali e quindi in grado di sopperire al prosciugamento dei fondi provenienti dall'Area euro sono Polonia e Russia. Gli altri pagano ulteriormente il conto salato delle difficoltà reali e finanziarie dell'Area. Le previsioni per quest'area incorporano lo scenario previsivo molto debole per l'Eurozona elaborato dal CSC.

...ma Polonia, Turchia e Russia tengono

La Polonia resta il paese emergente dell'UE più solido. Il PIL è cresciuto del 4,4% nel 2011 e del 3,5% annuo nel primo trimestre 2012. Il CSC prevede che il 2012 si chiuderà con un avanzamento del 2,6% e che il 2013 registrerà un incremento del 3,3%. Anche se gli ultimi indicatori congiunturali indicano un chiaro rallentamento dell'attività (tra cui il PMI manifatturiero a 48,9 in maggio, da 49,2 in aprile), l'economia è resistente e la sua espansione continua a essere tirata dalla domanda interna.

La Turchia nel 2011 ha registrato un +8,5% del PIL, seconda solo alla Cina tra i principali nuovi mercati. Tuttavia, nel primo trimestre 2012 ha bruscamente rallentato all'1,7% annuo, per effetto delle politiche di contenimento dell'inflazione e del rallentamento dell'UE, suo principale partner commerciale. Il CSC stima che l'anno finirà con una crescita del 2,7% e che il 2013 registrerà un +3,5%. La domanda interna rimane la prima fonte di espansione del paese, soprattutto i consumi, mentre i punti deboli restano l'inflazione (8,3% in maggio, dall'11,1% in aprile), ben oltre l'obiettivo della Banca centrale, e il deficit corrente, che ammontava a fine aprile all'8,5% del PIL (in miglioramento dal 10,0% a fine 2011, ma finanziato solo per un terzo da investimenti diretti esteri) e per livello è secondo solo a quello statunitense. La Turchia resta comunque uno dei nuovi mercati con maggiori prospettive di espansione, sia come localizzazione produttiva sia come mercato di sbocco per beni di consumo.

La Russia nel 2011 ha registrato un +4,3% per il PIL, un ritmo che resta inferiore al 5,5% medio del primo decennio Duemila. Nel 2012 e 2013 la crescita si manterrà tra il 3% e il 4%, a seconda degli sviluppi dei prezzi delle materie prime e della situazione nell'Eurozona. Nei primi tre mesi del 2012 il PIL è salito del 4,9% annuo, superando le aspettative, grazie soprattutto all'aumento dei consumi privati, favoriti da inflazione ai minimi e da politiche rivolte a sostenerli, e della spesa pubblica effettuata in vista delle elezioni presidenziali dello scorso marzo. Gli ultimi indicatori congiunturali delineano un rallentamento nel secondo trimestre, con la produzione industriale che in aprile è aumentata dell'1,3% annuo, dal +2,0% in marzo, ma con le vendite al dettaglio che sono balzate del 10,4% annuo (dal +11,3% in marzo). Segnali positivi arrivano anche dal PMI manifatturiero a 53,2 in maggio, da 52,1, il valore più elevato dal marzo 2011. Il paese contribuisce per il 3,0% alla formazione del PIL mondiale e per il 6,2% al PIL degli emergenti.

I nuovi mercati dell'Europa centrale sono in decelerazione, accomunati dall'elevato contributo dell'export alla crescita e dalla domanda interna debole. Nel primo trimestre 2012 il PIL di Ungheria e Repubblica Ceca ha registrato cali (-1,4% e -0,7% annui) e le difficoltà continueranno per tutto l'anno. I forti legami commerciali e finanziari stanno trasmettendo a queste economie gli impulsi recessivi provenienti dall'Eurozona. Dal 2013 si potrà osservare un miglioramento. In Romania, dopo il +2,5% del PIL nel 2011, quest'anno si osserva una decelerazione (+0,3% annuo nel primo trimestre 2012), ma i risultati del risanamento economico iniziato nel 2009 sotto la supervisione di UE, FMI e Banca mondiale stanno rendendo l'economia più solida e meno dipendente dal contesto internazionale: il 2012 registrerà, secondo le stime del CSC, un avanzamento del PIL pari all'1,2% e il 2013 un +1,3% (valori inferiori a quelli previsti in dicembre, a causa del deterioramento della situazione nell'Eurozona).

Anche le repubbliche Baltiche sono in frenata, seppur meno accentuata perché stanno ancora recuperando le perdite della crisi. I Balcani scontano l'elevata dipendenza dalla domanda proveniente dall'UE e sono in difficoltà. La Croazia, dopo la stagnazione nel 2011 e la recessione nei due anni precedenti, ha sperimentato un nuovo arretramento del PIL nel primo trimestre 2012 e per l'intero anno se ne prevede una diminuzione dell'1%; non ci sono i presupposti per una ripresa sostenuta: considerato il peggioramento delle previsioni per i suoi due principali partner commerciali, Italia e Germania, il PIL croato crescerà nel 2013 intorno allo 0,5%.

Politiche espansive in Brasile In America Latina, il Brasile (2,9% del PIL mondiale e 6,0% di quello degli emergenti) ha chiuso il 2011 con una crescita del PIL del 2,7%, inferiore al 3,7% medio annuo del decennio precedente, e ha aperto il 2012 con una dinamica al di sotto alle attese: +0,8% annuo. Secondo le stime del CSC, l'anno corrente si concluderà, però, con un +3,2% e il 2013 registrerà un +4,2% (stime simili a quelle pubblicate in di-

cembre). Si faranno sentire gli effetti delle politiche monetarie espansive, con la Banca centrale che continuerà a tagliare i tassi di interesse di riferimento, ora giunti all'8,5%, il minimo storico, e degli investimenti necessari per i Mondiali di calcio del 2014 e per le Olimpiadi del 2016. Gli ultimi indicatori congiunturali danno segnali contrastanti: la produzione industriale in aprile ha registrato per l'ottavo mese consecutivo un calo su base annua, con un -2,9%, peggiore del -1,9% di marzo, mentre le vendite al dettaglio sono cresciute del 6,1% tendenziale (+12,5% in marzo). Il PMI manifatturiero in maggio è rimasto stazionario a 49,3, ma le componenti degli ordini e della produzione sono calate e rimaste in territorio recessivo. Le autorità monetarie hanno ancora spazio per intervenire giacché l'inflazione è stata del 5,0% annuo in maggio, il minimo da oltre due anni, e ampiamente all'interno della fascia obiettivo della Banca centrale (2,5-6,5%).

Il Messico è cresciuto nel 2011 del 4,0% (in linea con le previsioni del CSC), in decelerazione dopo il +5,5% del 2010. Il PIL del primo trimestre ha registrato un +4,6% e si prevede che chiuda il 2012 con un aumento del 3,7%, che verrà quanto meno replicato nel 2013. Il paese continua a seguire gli andamenti del suo maggior partner commerciale, gli Stati Uniti.

Ancora incertezza in Nord Africa e Medio Oriente

La maggior parte dei paesi del Nord Africa e del Medio Oriente sta attraversando una delicata fase di incertezza politica. Nel 2011 l'area ha registrato un avanzamento del PIL del 3,5%, ben al di sotto del 5% medio annuo della prima decade 2000. Per quest'anno e il successivo il CSC stima una crescita intorno al 4% annuo. Nell'orizzonte di previsione molti paesi saranno impegnati a ripristinare la stabilità economica e dovranno allo stesso tempo fare i conti sia con l'andamento dei prezzi del petrolio sia con l'Europa in frenata. Dalla fine del 2013 è atteso un generale ritorno alla normalità che permetterà alle relazioni commerciali, temporaneamente inibite dai sommovimenti politici, di riprendere il trend espansivo, anche grazie all'eliminazione dei dazi tra i paesi mediterranei a partire da quest'anno. I paesi esportatori di materie prime continuano a beneficiare dei prezzi sostenuti delle commodity, sebbene in diminuzione.

L'Africa continua a crescere

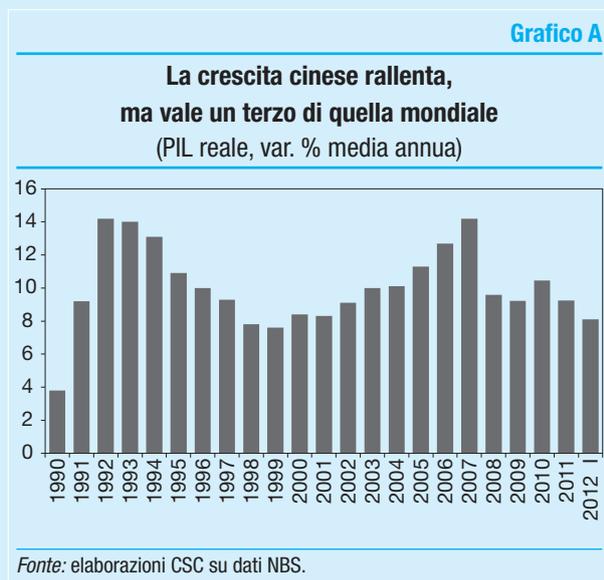
L'Africa sub-sahariana ha registrato nel 2011 un'altra crescita sostenuta (+5,1% il PIL) ed è la regione più immune dal rallentamento globale. Il PIL continuerà ad avanzare nel 2012 e 2013 a ritmi superiori al 5%. L'area contribuisce per il 5% alla formazione del prodotto degli emergenti e per il 2,5% a quello globale. Il Sudafrica, la sua principale economia, dopo aver chiuso il 2011 con un incremento del 3,1% del PIL, continuerà a crescere a tassi intorno al 3,0% annuo.

Crescita cinese più lenta, costretta da nodi irrisolti

La locomotiva cinese rallenta, ma continuerà a essere la principale fonte di crescita per l'economia mondiale. Il dragone sta entrando in una fase più matura di sviluppo e il suo ritmo di espansione si abbassa fisiologicamente. L'obiettivo minimo di avanzamento del PIL nel 2012, fissato da Pechino al 7,5%, rappresenta l'incremento annuo più basso dal 1990 e inferiore al 10,2% medio conseguito dal 2000 in poi (Grafico A). Ma pur così ridotta, la dinamica della Cina contribuirà comunque a un terzo della crescita globale di quest'anno stimata

dal Fondo monetario al 3,5%, grazie all'aumento del peso dell'economia cinese sul PIL mondiale (14,3% nel 2011; era al 7,1% nel 2000). La crescita del paese si basa su alcuni forti capisaldi e ciò ne impedisce il deragliamento. Tuttavia, vi sono alcuni nodi da sciogliere per renderla più solida attraverso il riequilibrio delle componenti della domanda.

La crescita cinese dei prossimi anni proverrà in misura sempre maggiore dalle regioni centrali e occidentali, che continueranno il processo di convergenza verso i livelli di PIL pro-capite già raggiunti dalle zone costiere, le più sviluppate, come fortemente voluto dal Governo attraverso la *go west policy*. Il loro sviluppo deriva dallo spostamento della produzione verso aree più competitive in termini di costo del lavoro (Grafico B), come già è accaduto in passato, dal Giappone alla Corea, poi a Taiwan e Hong Kong e, infine, alla Cina costiera. Le aree interne del paese già da metà anni 2000 crescono più velocemente di quelle della costa e il loro peso economico sta aumentando: nel 2010 aveva raggiunto il 45% del PIL, dal 42% del 2009¹. Il ritmo medio nazionale di crescita del PIL sarà più lento ma la varianza tra le province rimarrà elevata, giacché molte di esse continueranno ad avanzare a ritmi a due cifre nei prossimi anni, offrendo nuove opportunità alle imprese, in termini di localizzazione della produzione e di ampliamento dei mercati di sbocco.



¹ Per dettagli sulla crescita delle principali province cinesi si veda pag. 68. Per approfondimenti sulle loro caratteristiche economiche si veda Scenari economici n. 10, dicembre 2010.

Grafico B

Nelle province centrali il lavoro costa meno
(Salari minimi mensili nelle province cinesi, yuan 2011)

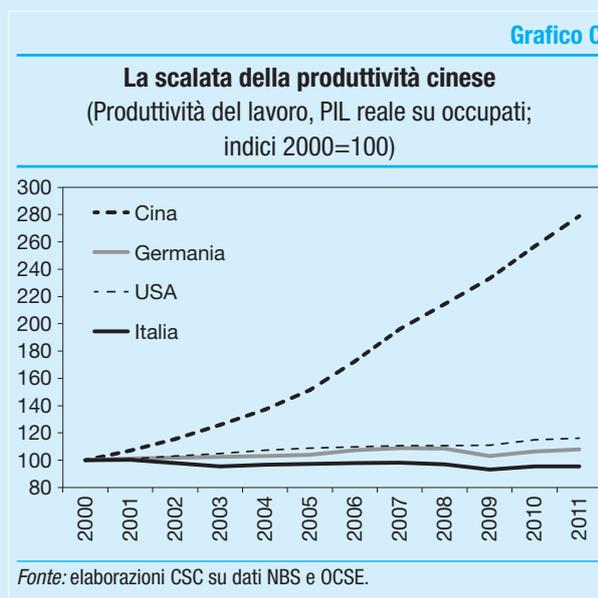


Fonte: elaborazioni CSC su dati Global Insight.

Un'altra fondamentale e solida fonte di sviluppo nei prossimi anni, questa volta estesa in tutto il paese, è l'inarrestabile processo di urbanizzazione: oltre dieci milioni di cinesi ogni anno si spostano dalle campagne alle città, attivando nuova spesa in infrastrutture

e domanda di alloggi e contribuendo all'aumento del monte-salari e allo sviluppo della classe media. Si stima che entro il 2020 vi saranno almeno 100 milioni di nuovi residenti nei centri urbani, per un totale di 750 milioni e ciò porterà la popolazione a superare il milione di abitanti in quasi 200 città².

Una terza importante fonte di crescita continuerà a essere costituita dall'aumento della produttività: negli ultimi quarant'anni la produttività del lavoro, calcolata come rapporto tra PIL a prezzi costanti e occupati, è cresciuta del 1.500% e dal 2005 al 2011 dell'84%, a un tasso medio annuo del 10,7% (Grafico C). Ciò è stato determinante nel generare le risorse per i forti aumenti delle retribuzioni, conservando la competitività cinese, e il processo non è destinato ad arrestarsi.



Tutto ciò non toglie che il modello di crescita cinese sia diventato inadeguato rispetto allo stadio di sviluppo raggiunto dall'economia. Il paese deve affrontare una serie di nodi strutturali che frenano la crescita e che nel medio termine potrebbero minare la stabilità sociale, condizione necessaria per la legittimazione del potere politico. Del resto tutti i paesi che navigano verso la maturità economica sono soggetti a importanti fasi di transizione e di discontinuità in cui le poste in gioco sono alte e gli aggiustamenti non indolori. È già successo negli anni Sessanta in Giappone e nei Settanta in Corea del sud, Taiwan e Hong Kong.

Il primo di questi nodi si sta già risolvendo: il surplus di parte corrente cinese si è ridotto attestandosi su livelli più sostenibili nel lungo periodo: nel 2011 è stato di 201 miliardi di dollari, il 2,8% del PIL, la percentuale minore dal 2002 (e in termini monetari è stato inferiore a quello tedesco). Metà del calo del surplus, avvenuto dal 2007 al 2011, è attribuibile al peggioramento delle ragioni di scambio causato dall'aumento dei prezzi delle importazioni (soprattutto materie prime), cresciuti più di quelli delle esportazioni.

Un secondo nodo da sciogliere resta, invece, lo sbilanciamento nella domanda interna tra consumi e investimenti (Grafico D). I secondi sono stati negli ultimi anni il vero traino

² Stime China Monitor, Global Insight.

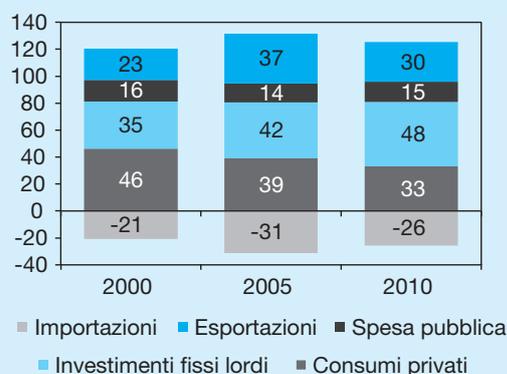
dell'economia cinese: le spese per impianti, macchinari, edifici, infrastrutture hanno rappresentato il 48% del PIL nel 2010 (ultimo dato disponibile), mentre le esportazioni, che nel 2006 avevano raggiunto il picco del 39%, ora incidono molto meno (30% nel 2010). I consumi delle famiglie, che in teoria dovrebbero essere lo scopo ultimo dell'attività produttiva, contano soltanto per un terzo del PIL. Ciò non significa che la Cina non debba più investire, ma che le politiche economiche dovrebbero spingere l'aumento dei consumi più di quello

degli investimenti, come già indicato chiaramente nelle direttive del dodicesimo Piano quinquennale. La spesa per investimenti non risulta squilibrata rispetto alla mole dei risparmi, che è elevatissima: 51% del PIL nel 2010. Inoltre la dotazione di beni capitale pro-capite è ancora molto bassa: pari a un quarto di quella degli Stati Uniti, se calcolata a PPA. Ad esempio, nonostante il mercato immobiliare traballi, perché i prezzi sono saliti molto e ci sono tante abitazioni invendute, c'è un alto fabbisogno insoddisfatto di case: nel 2010 c'erano circa 150 milioni di alloggi nei centri urbani, 85 milioni meno del numero di famiglie urbane residenti. D'altro canto, il peso dei consumi sul PIL è in calo da dieci anni, nonostante essi siano aumentati in Cina più che in tutti gli altri principali paesi mondiali.

Bisogna considerare, però, che i consumi si adeguano alle variazioni del reddito con un certo ritardo temporale; ciò perché le intenzioni di spesa si formano sulla base delle abitudini che si sono radicate in passato, plasmate da una cultura contadina parsimoniosa, con pochi bisogni da soddisfare e lenta da mutare, e sono dettate dalle attese ex-ante sul livello futuro del reddito, attese che nelle fasi di forte sviluppo vengono sistematicamente superate dalla crescita effettiva del reddito stesso e producono così un tasso di risparmio involontariamente molto più elevato del programmato. Un fenomeno che si è già osservato, per esempio, in Italia negli anni del boom economico. Quindi, così come la crescita dei consumi è salita in passato più lentamente di quella dei redditi, generando a posteriori un'elevata propensione al risparmio, allo stesso modo avverrà l'opposto negli anni a venire. In conseguenza della minore crescita del PIL, l'aumento dei redditi frenerà ma quello dei consumi molto meno, o affatto, e così il loro peso sul PIL aumenterà.

Grafico D

Il PIL cinese è formato per quasi la metà da investimenti (Pesi % sul PIL nominale)



Fonte: elaborazioni CSC su dati Global Insight.

Questa forma di aggiustamento da sola non è tuttavia sufficiente a ribilanciare le componenti della domanda interna. Per favorire un sostanziale e stabile aumento dei consumi è necessario continuare a rafforzare la rete di sicurezza sociale (sanità e pensioni), le cui carenze accentuano le motivazioni previdenziali e precauzionali del risparmio. Secondo la Banca mondiale, la Cina spende il 5,7% del PIL in reti di protezione sociale, rispetto al 12,3% medio dei paesi emergenti nella stessa fascia di reddito pro capite. Molti studi dimostrano che una maggiore spesa sociale favorirebbe i consumi, diminuendo proprio l'elevato risparmio precauzionale: si stima che un aumento di un punto percentuale della quota della spesa sociale sul PIL, diviso equamente tra sanità, istruzione e pensioni, porterebbe a un aumento dell'incidenza dei consumi delle famiglie sul PIL di 1,25 punti percentuali³. Inoltre, secondo altri calcoli, nelle aree urbane ogni yuan aggiuntivo speso dal Governo per la sanità pubblica libererebbe due yuan di spesa per consumi⁴.

Un terzo nodo da sciogliere riguarda il sistema bancario. Le misure di stimolo dell'economia per far fronte alla crisi hanno innescato un boom creditizio: dal 2008 al 2009 i prestiti bancari alle imprese sono balzati dal 103,7% del PIL al 127,2%, un aumento di 23,5 punti in un anno, attestandosi al 130,0% del PIL nel 2010 (fonte FMI; per la Cina, questo dato include i prestiti alle imprese statali). Tale livello è sì inferiore a quello degli Stati Uniti e del Giappone (200,7% e 169,3% nel 2010), ma superiore a quello di Francia, Germania e Italia (114,4%, 107,8% e 122,0%). Inoltre, un salto così pronunciato e concentrato nel tempo non è ripetibile e può causare squilibri finanziari. Tuttavia vi sono due grandi peculiarità, rispetto agli altri paesi, che rendono il sistema bancario cinese più resistente, paradossalmente per gli stessi motivi per cui risulta inefficiente: primo, la Cina può contare su un elevatissimo numero di risparmiatori che non possono indirizzare altrove i propri capitali, in termini sia di intermediari sia di paesi in cui investire (in ciò ricorda molto l'autarchia finanziaria dell'Italia negli anni 70 e 80); secondo, nessun credito incagliato diventa perdita se non se ne chiede il rimborso, quindi è poco probabile che lo Stato, che possiede sia le banche creditrici sia le imprese pubbliche debitorie, inneschi tale meccanismo.

Ciò non toglie che il sistema vada profondamente riformato, come più volte ribadito dall'attuale leader politico, Wen Jiabao. Il governo sta muovendo alcuni primi passi riformatori, ad esempio introducendo una graduale liberalizzazione del tasso di interesse sui depositi bancari, attualmente vincolato a un determinato tetto. Se questo tetto fosse innalzato, le piccole banche avrebbero più spazio per offrire condizioni migliori ai risparmiatori, spiazzando in parte le grandi. In Cina, la ricerca di rendimenti più elevati ha spinto i risparmiatori più abbienti a investire nei cosiddetti "prodotti di gestione della ricchezza",

³ Si veda Emanuele Baldacci *et al.*, FMI, 2010.

⁴ Si veda Steven Barnett e Ray Brooks, FMI, 2010.

particolari strumenti di risparmio a breve termine che offrono una migliore remunerazione del capitale; alla fine del primo trimestre 2010, questi prodotti ammontavano a 10,4 trilioni di yuan, pari al 12% dei depositi. La loro recente proliferazione (con il benessere della Banca centrale) sta di fatto anticipando la liberalizzazione dei tassi di interesse.

L'ultimo, e forse più importante, nodo da sciogliere passa attraverso il cambio di *leadership* che avverrà il prossimo ottobre. Ogni dieci anni avviene il passaggio di consegne a un nuovo leader. In genere ciò accade dietro le quinte, ma la recente vicenda di Bo Xilai, il governatore del Chongqing rimosso dall'incarico e allontanato dal partito per le sue posizioni neo maoiste, in netto contrasto con le tesi prevalenti dell'ala riformatrice, ha richiamato l'attenzione internazionale sul processo di transizione politica. Stando alle dichiarazioni della classe dirigente al potere, i futuri leader verranno scelti in una rosa di candidati che negli ultimi anni si sono distinti in particolare per aver portato avanti importanti riforme di liberalizzazione e ammodernamento del mercato (mentre in precedenza il criterio di selezione era basato sui risultati ottenuti nelle dimensioni della crescita del PIL). Se ciò effettivamente si realizzerà, i nuovi leader, consapevoli della svolta storica che sono chiamati a guidare, attueranno cambiamenti strutturali in parte sgraditi all'élite che detiene il potere economico, ma che nel medio periodo produrranno benefici generalizzati. Tuttavia, fino a ottobre non si saprà quale corrente del partito prevarrà nel costituire la nuova *leadership*.

Sarà dunque fondamentale nei prossimi mesi osservare i segnali, anche deboli, provenienti sia dall'economia sia dalla politica. Per esempio, a fine maggio ha destato sospetto la perdita di valore del renminbi rispetto al dollaro, probabilmente causata da un deflusso di capitali. Per ora il processo di indebolimento del cambio si è arrestato ma resta da monitorare. Importanti sono state, come detto sopra, anche le ripetute dichiarazioni dell'attuale leader, Wen Jiabao, sulla necessità di riformare il sistema bancario; l'arduo compito sarà lasciato però alla prossima *leadership*, la sesta in ordine temporale. Inoltre, in maggio il governo ha annunciato un pacchetto di stimoli fiscali che ha le stesse caratteristiche di quello del 2009-10, ma è di ammontare molto più contenuto (per ulteriori dettagli su queste misure si rimanda a pag. 67). Infine, lo scorso 7 giugno i tassi di interesse sui depositi e sui prestiti a un anno sono stati ridotti di 25 punti base, primo taglio dal 2008. Questi ultimi tre elementi rappresentano una conferma che il governo è consapevole che l'unica strada per preservare la stabilità sociale è mantenere elevata la crescita economica. Bisognerà, però, aspettare l'autunno per valutare le reali volontà e capacità politiche di migliorare le condizioni di vita di gran parte della popolazione. Miglioramento che, come hanno dimostrato le crescenti e sempre più diffuse e aperte proteste, talvolta sfociate in vere e proprie rivolte, non passa per il solo aumento del PIL ed è condizione necessaria per garantire la pace sociale.

Petrolio: prezzi in calo, ma ancora alti Lo scenario CSC assume un prezzo del Brent a 110 dollari al barile in media nel 2012 (-1,4% rispetto ai 111,6 dollari del 2011). Ciò sconta un assestamento delle quotazioni poco sopra i valori correnti nella seconda metà dell'anno. Nel 2013 le quotazioni si posizioneranno in media attorno ai 100 dollari.

Negli ultimi mesi il prezzo del Brent ha registrato un brusco calo. A giugno si è portato in media a 96,9 dollari (89,4 la quotazione del 25 giugno), dai 124,7 toccati a marzo in seguito allo shock-Iran,

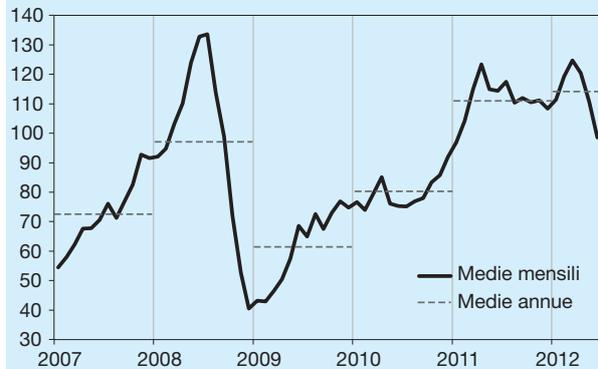
che ha minacciato la chiusura dello stretto di Ormuz al transito delle petroliere. Il calo ha riportato le quotazioni sotto i valori di fine 2011 (108,3 a dicembre; Grafico 1.24). Questa flessione è in buona parte risultato dell'acuirsi della recessione in Eurolandia, che abbassa le prospettive di crescita dell'economia mondiale e quindi della domanda di greggio, e dei disinvestimenti finanziari, in sintonia con l'andamento delle Borse azionarie.

Le quotazioni correnti restano storicamente molto elevate (sebbene ben sotto al picco di 145,6 dollari raggiunto nel luglio 2008). Il prezzo medio registrato nella prima metà del 2012 (115,8 dollari) è più elevato di quello del 2011 e molto sopra i 97,3 dollari dello stesso 2008.

L'offerta di greggio supera la domanda La flessione delle quotazioni petrolifere nasce da vari fattori. Primo, la crescita della domanda mondiale di greggio nel 2012 è stata ripetutamente rivista al ribasso negli ultimi mesi. La *Energy Information Administration* (EIA) a giugno ha previsto un aumento di 0,8 milioni di barili al giorno (mbg), a 88,8, rispetto ai +1,4 mbg stimati a dicembre. Un incremento della domanda è atteso nei soli paesi emergenti (+1,2 mbg, di cui +0,4 mbg in Cina), mentre è in calo la richiesta negli avanzati (-0,4 mbg). L'EIA si attende una maggior crescita della domanda mondiale nel 2013 (+1,1 mbg, a 89,9 mbg). Anche il prossimo anno l'incremento verrà, però, solo dagli emergenti (di cui +0,4 mbg in Cina), a fronte di una stabilità di quella dell'OCSE. Secondo fattore: il balzo dell'offerta (+2,1 mbg in media nel 2012, secondo l'EIA), che quest'anno supererà la domanda. Cresce l'estrazione non-OPEC: +0,8 mbg, in particolare negli USA (+0,8 mbg) grazie al greggio non convenzionale, mentre degrada lentamente quella del Mare del Nord (-0,1). Nel 2013 l'estrazione non-OPEC salirà di altri 1,2 mbg (USA +0,4). La produzione OPEC crescerà anche di più nel 2012: +1,2 mbg. In Libia è risalita più rapidamente del previsto: a 1,4 mbg a maggio, non lontani dagli 1,7 mbg pre-bellici. L'Arabia Saudita si mantiene su alti

Grafico 1.24

Petrolio: quotazioni giù, ma ancora alte
(Dollari per barile, Brent)



Fonte: elaborazioni CSC su dati Thomson Reuters.

livelli: 9,8 mbg (picco a 10,0 in marzo). In Iran si registra, invece, un lento declino dell'estrazione (3,1 mbg a maggio da 3,7 a settembre 2011), causato da penuria di investimenti e difficoltà nell'export, a seguito delle sanzioni occidentali. Nel complesso, l'offerta del Cartello è salita molto: 30,9 mbg a maggio da 29,8 nell'ottobre 2011. Questo aumento sta alimentando tensioni tra i due principali paesi membri dell'OPEC: l'Arabia Saudita valuta positivamente il calo del prezzo poco sotto i 100 dollari, livello che è il suo nuovo obiettivo dichiarato, per non danneggiare la ripresa mondiale, e quindi vorrebbe tenere l'offerta ai livelli attuali; l'Iran invece chiede una riduzione della produzione, per far risalire il prezzo. Per il 2013 lo scenario più probabile è di marginale riduzione dell'offerta OPEC (-0,3 mbg). Il proseguimento del declino strutturale dell'offerta iraniana non sarà compensato dall'aumento della produzione negli altri paesi. Questo basterà a tenere in equilibrio il mercato, evitando un aumento delle scorte, visto il parallelo incremento dell'estrazione non-OPEC.

In media nel 2012 il mercato fisico mondiale registrerà un surplus d'offerta di 0,3 mbg. Nel 2013 la produzione mondiale coprirà esattamente la domanda. Secondo le stime EIA, le scorte di greggio nei paesi OCSE caleranno di poco: -39 milioni di barili da maggio 2012 a fine 2013, pari al -1,5%, pur con ampie oscillazioni data l'elevata stagionalità della domanda. A dicembre 2011 si prevedevano, invece, stock in forte diminuzione. Il mercato quindi è e resterà in equilibrio.

D'altronde, le stesse quotazioni elevate osservate negli ultimi anni hanno incoraggiato investimenti in petrolio non convenzionale (*shale oil* negli USA). Progetti di cui si vedono già i frutti, con una produzione in significativo aumento. Ma questo tipo di greggio ha costi di estrazione più elevati e ciò tiene alti i prezzi.

Un altro fattore che sostiene i prezzi è che la capacità inutilizzata OPEC rimane bassa (2,3 mbg a maggio, contro i 4,4 mbg di fine 2009), sebbene molto sopra il minimo di 0,9 mbg toccato nel luglio 2008. Il Cartello può aumentare rapidamente l'estrazione di un ammontare pari appena al 2,6% della produzione corrente. Il mercato è, dunque, vulnerabile a nuovi shock d'offerta. Il cuscinetto disponibile OPEC è previsto ampliarsi a 2,9 mbg a fine 2012 e a 3,5 mbg a fine 2013, un livello appena più rassicurante.

Nel mercato energetico, infatti, resta elevato il rischio di un rialzo dei prezzi, a causa della perdurante incertezza sull'evoluzione delle tensioni con l'Iran. Queste potrebbero portare a bruschi cali della disponibilità di greggio iraniano, per un ammontare molto vicino alla capacità inutilizzata OPEC. A rischio di blocco però è anche l'export degli altri paesi del Golfo.

I flussi in entrata e uscita di capitali finanziari nel mercato del greggio restano un importante fattore moltiplicativo delle oscillazioni dei prezzi. Rincari e riduzioni delle quotazioni risultano maggiori rispetto a quanto sarebbe determinato dai soli andamenti di domanda

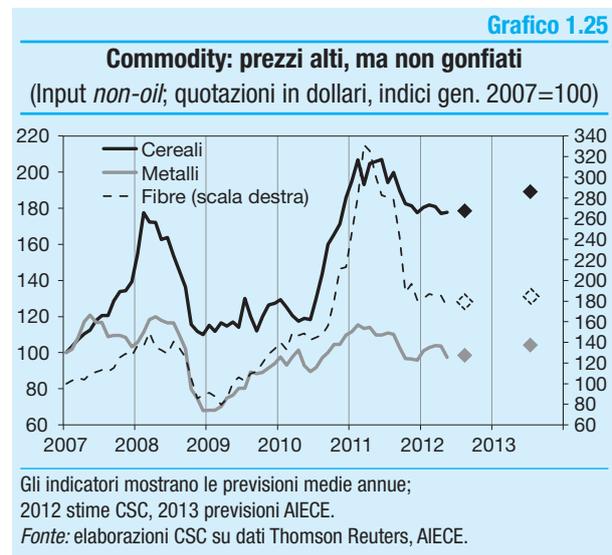
e offerta. In particolare, il calo dei prezzi registrato da marzo 2012 è spiegato anche dall'uscita di capitali speculativi in precedenza investiti nel petrolio, sulla scia del deterioramento delle prospettive economiche e del crescere dell'incertezza dello scenario.

Input non-oil: prezzi giù nel 2012, su nel 2013

Negli ultimi mesi le quotazioni in dollari di molte materie prime non energetiche si sono ridotte. In particolare, -6,2% da febbraio le commodity alimentari e -3,1% quelle non alimentari (indici CSC in dollari). Tra le prime, i cereali hanno registrato un -2,2%. Tra le seconde, le fibre hanno segnato un -6,8% e i metalli un -6,3% (Grafico 1.25). Già lo scorso anno si erano avute correzioni dei prezzi (specie per le fibre), rispetto ai record d'inizio 2011. I corsi restano comunque su livelli storicamente elevati. In particolare, le commodity sono molto più care rispetto al minimo toccato a inizio 2009, che favorì la successiva ripresa dell'economia nei paesi avanzati.

Lo scenario CSC assume che nella seconda metà di quest'anno si abbia un assestamento dei prezzi intorno ai valori attuali, come risultato netto della brusca frenata della domanda in molti paesi avanzati e del proseguimento della crescita, seppur a ritmo più lento, di quella negli emergenti. Nella media del 2012, comunque, le quotazioni registreranno tutte un calo, già acquisito: l'AIECE prevede una riduzione dell'8% per l'insieme dei prezzi degli input non energetici. Il calo maggiore si ha per i metalli (-15%) e per le commodity *non-food* di origine agricola (-11%), meno forte per quelle alimentari (-6%). In generale, le quotazioni sono moderate dalla frenata della domanda mondiale, mentre l'offerta fatica a espandersi. Le condizioni, però, differiscono non poco nei diversi mercati. In alcuni la produzione ha superato le richieste (ad esempio, per il cotone e per i minerali di ferro). Viceversa, in altri mercati l'offerta non riesce a soddisfare appieno la domanda (mais).

Nel 2013 la tendenza della domanda s'inverterà e i prezzi ricominceranno a salire, sebbene di poco: +6% per gli input alimentari, +4% per le altre materie prime di origine agricola, +5% per i metalli (+6% il totale dei prezzi *non-energy*; stime AIECE). Il continuo aumento della domanda dei paesi emergenti (anche in seguito all'aumento della loro popolazione) spinge i consumi mondiali. Sarà affiancato l'anno prossimo dalla ripresa dell'assorbimento delle economie avanzate. I prezzi di alcuni cereali (soprattutto il mais), utilizzati per la pro-



duzione di *bio-fuel* dati i prezzi ancora alti del greggio, risentono di una domanda addizionale. In conseguenza di tutto ciò, le scorte sono previste a livelli molto bassi in confronto alla domanda mondiale, specie nei mercati di vari prodotti agricoli. Questo sostiene i prezzi. Lo *United States Department for Agriculture* (USDA) prevede scorte di mais in marginale aumento, al 17,0% del consumo mondiale nella stagione 2012/2013, su livelli che restano molto bassi (pari a circa due mesi di consumi) e ancora sotto il 18,8% del 2008/2009. Gli stock di grano sono stimati in calo al 27,2% nel 2012/2013 (pari a poco più di tre mesi), rispetto al 28,3% di quest'anno.

USA a passo lento La ripresa USA prosegue ma sta perdendo progressivamente vigore. Nel primo trimestre 2012 il PIL è aumentato a un tasso annualizzato dell'1,9%, contro il 3,0% del quarto trimestre 2011. Ancora una volta è stata la spesa delle famiglie, per consumi (+2,7%) e investimenti in abitazioni (+19,3%), a sostenere la crescita. È invece calata ulteriormente la spesa pubblica in beni e servizi (-3,9%, dopo il -4,1% del quarto trimestre 2011) e sono sensibilmente rallentati gli investimenti delle imprese in nuovi impianti (-3,3%). È rimasto leggermente negativo il contributo del settore estero (-0,1%): alla buona performance delle esportazioni (+7,2%) si è infatti accompagnata una quasi altrettanto rapida ripresa delle importazioni (+6,1%), trainate dalla domanda interna (+1,8%).

Per i prossimi trimestri si profila uno scenario di crescita moderata, con il rischio concreto di correzioni al ribasso. Pesano sull'economia USA le incertezze legate a un ulteriore deterioramento della situazione economica e finanziaria in Europa e quelle sulle decisioni del Congresso riguardo al bilancio federale. La recessione europea, il rallentamento della domanda interna nei paesi emergenti e l'apprezzamento del dollaro hanno già frenato la crescita delle esportazioni americane; e si stanno aggravando i timori per le ripercussioni della crisi finanziaria europea sul sistema bancario e sulla fiducia degli operatori.

L'incognita del fiscal cliff L'avvicinarsi del "baratro fiscale" (*fiscal cliff*) sta inoltre già influenzando le decisioni di spesa di famiglie e, specialmente, imprese. A fine anno, andranno in scadenza vari provvedimenti di bilancio di sostegno temporaneo all'economia. A legislazione vigente, dunque, da gennaio 2013 scatterà un aggiustamento del bilancio pubblico stimato pari a circa il 5,1% del PIL. L'incognita sul quando e su quali leve, in termini di aumenti di imposta o riduzioni di spesa, il Congresso utilizzerà per far fronte all'esigenza di risanamento dei conti pubblici non può non riflettersi su investimenti e creazione di posti di lavoro. Il dibattito al Congresso si protrarrà probabilmente a lungo, e nel frattempo riaffiorerà anche la questione dell'innalzamento del tetto del debito. Eventuali ritardi e indecisioni da parte del Congresso (simili a quelli dell'estate scorsa) farebbero lievitare i costi in termini di crescita economica e aumenterebbero significativamente i rischi di una nuova recessione. Nell'ipotesi di una ricomposizione favorevole della crisi europea e di un almeno parziale compromesso *bipartisan* sulle misure di aggiustamento del bilan-

cio federale, dopo un ulteriore rallentamento nella seconda metà di quest'anno, il PIL americano dovrebbe tornare ad accelerare nel corso del 2013. Su base annua, la crescita risulterà in media pari all'1,9% nel 2012 e al 2,1% nel 2013 (Grafico 1.26).

Resta debole il mercato del lavoro...

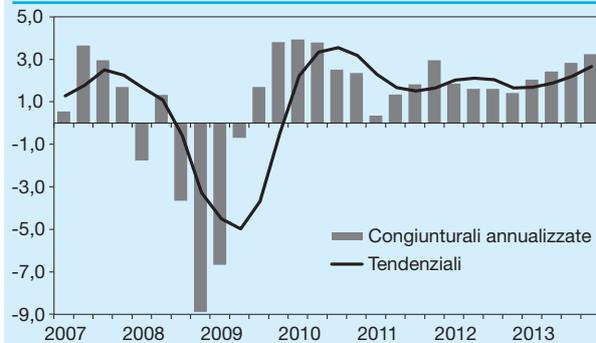
I dati congiunturali più recenti e le indicazioni che provengono dalle indagini condotte presso consumatori e imprese confermano la fragilità della ripresa americana. A maggio, l'occupazione

non agricola è aumentata di appena 69mila unità e sono stati rivisti sensibilmente al ribasso anche i dati dei mesi precedenti. La creazione di nuovi posti di lavoro è così passata da una media mensile di circa 250mila unità tra dicembre 2011 e febbraio 2012 alle 74mila dei tre mesi più recenti, un rallentamento in linea con la decelerazione del PIL. Il tasso di disoccupazione è leggermente salito, dall'8,1% della forza lavoro all'8,2%. In diminuzione a maggio anche le ore lavorate (-0,2% su aprile) e deludente l'andamento dei salari (+0,1%; +1,7% rispetto a maggio 2011, ben al di sotto del +2,3% dei prezzi al consumo registrato nello stesso periodo). Le incertezze sugli sviluppi della domanda, interna ed estera, e sull'entità e le modalità dell'aggiustamento di bilancio previsto a fine anno rendono le imprese sempre più caute, inducendole a rinviare le decisioni di investimento e le assunzioni di personale fino a quando il quadro macroeconomico internazionale e interno non sarà diventato più chiaro. Ai ritmi di crescita attuali non è prevedibile un'accelerazione dell'aumento dei posti di lavoro nei prossimi trimestri. Al più, ci si può attendere una stabilità del tasso di disoccupazione, ma non il riassorbimento di milioni di disoccupati generati durante la grande recessione del 2008-2009. Si stima, infatti, che una crescita del PIL intorno al 2,0-2,5% sia appena sufficiente a mantenere l'aumento dell'occupazione in linea con quello della popolazione in età di lavoro.

La debolezza del mercato del lavoro fa prevedere un significativo rallentamento del ritmo di crescita dei consumi, come confermato dal deludente andamento delle vendite al dettaglio in maggio (-0,2% su aprile, -0,4% al netto delle auto). A partire da giugno 2010 e fino ad aprile 2012, infatti, a fronte di un aumento del reddito disponibile reale di appena l'1,4% cumulato, i consumi delle famiglie sono aumentati del 4,2%, con il risultato di una significativa contrazione del tasso di risparmio, sceso dal 5,8% al 3,4%. Una contrazione non sostenibile nel medio-lungo periodo e che contrasta con la necessità di molte famiglie, ancora

Grafico 1.26

Resta fragile la ripresa americana (PIL, var. %, dati trimestrali)



Fonte: elaborazioni e stime CSC su dati BEA.

pesantemente indebitate, di ripianare i bilanci familiari; una maggiore parsimonia è richiesta anche e principalmente dall'incertezza sull'evoluzione dell'economia e dalla contrazione dei patrimoni familiari. Secondo la FED, infatti, nel primo trimestre del 2012 la ricchezza netta delle famiglie americane, pur in aumento, era ancora al di sotto dei livelli di fine 2007. Al recupero dei valori mobiliari non si è finora accompagnato quello dei valori immobiliari (Grafico 1.27).

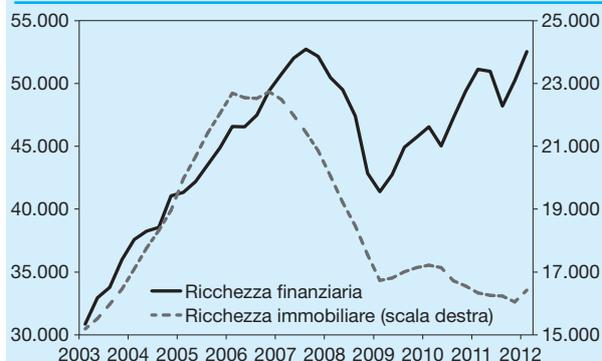
...e quello immobiliare

Resta, infatti, debole la domanda di abitazioni: secondo l'indice *Case-Shiller*, i prezzi delle case hanno toccato il fondo a gennaio 2011, tornando a crescere, sebbene leggermente, nei due mesi successivi (+0,2% a febbraio e +0,1% a marzo). Il crollo dei prezzi (-35% circa dal picco dell'aprile 2006) e dei tassi di interesse, ai minimi storici, rende l'acquisto di una casa estremamente conveniente. Ma le condizioni di accesso al credito continuano a essere molto rigide e frenano la ripresa. L'aumento delle vendite in aprile sia di case nuove (+3,3% su marzo) sia di quelle esistenti (+3,4%) conferma che il lento e graduale recupero in atto dalla fine dell'estate 2011 continua. Le vendite di abitazioni esistenti, in particolare, sono favorite dai prezzi estremamente vantaggiosi delle innumerevoli case pignorate e re-immesse sul mercato. Un completo recupero del settore potrà, tuttavia, avvenire soltanto con una ripresa sostenuta dei redditi e dell'occupazione, ingrediente necessario per ristabilire affidabilità e fiducia degli acquirenti.

Peggiorano le prospettive per gli investimenti. Gli ordini di beni durevoli alle imprese manifatturiere sono scesi dello 0,6% in aprile, dopo il calo ancora più pronunciato registrato in marzo (-2,1%). Preoccupa, in particolare, la riduzione per il secondo mese consecutivo degli ordini di beni capitali esclusa la difesa (-2,1%, dopo il -2,3% di marzo): ciò fa presumere un'ulteriore discesa degli investimenti in macchinari nel secondo trimestre (Grafico 1.28). Il PMI manifatturiero, calato in maggio a 53,5 da 54,8, ha confermato che

Grafico 1.27

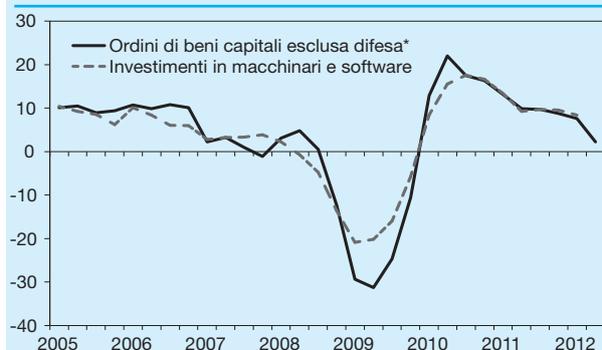
USA: finita l'emorragia-case nella ricchezza (Miliardi di dollari, dati trimestrali)



Fonte: elaborazioni CSC su dati Thomson Reuters.

Grafico 1.28

Rallentano gli investimenti americani (Var. % tendenziali, a prezzi correnti)



* Dato di aprile per il secondo trimestre 2012.

Fonte: elaborazioni CSC su dati Thomson Reuters.

l'espansione dell'attività nel settore prosegue a ritmi meno sostenuti. Preoccupa, tuttavia, il forte ridimensionamento della componente ordini esteri (53,5 da 59,0), che riflette l'indebolimento della domanda in molti mercati, specie in Europa ma anche negli emergenti. Inoltre, l'apprezzamento del dollaro, oltre a comportare un ampliamento del deficit commerciale, svantaggia in particolare, in termini di attività e profitti, l'industria, che è più dipendente dalla domanda estera. I minori costi degli input importati compenserebbero, ma solo in parte, l'erosione della competitività.

La bolla immobiliare ha iniziato a sgonfiarsi anche nei Paesi Bassi. Quando in Francia?

Le bolle immobiliari sono ormai quasi tutte scoppiate, anche se in momenti differenti, e i prezzi delle case sono scesi e continuano a scendere piuttosto rapidamente in termini reali. Solo negli Stati Uniti danno segnali di stabilizzazione. Quelle bolle si erano gonfiate con straordinaria e non casuale sincronia a partire dalla seconda metà degli anni 90 nei principali paesi, avanzati e non. Con due grandi eccezioni: Germania e Giappone, dove altrettanto enormi bolle si erano avute negli anni 80 e nei primi 90, e quindi erano esplose prima. Soprattutto lo sfasamento tedesco è cruciale nel determinare, anche nei prossimi anni, le divergenze di crescita nell'Eurozona, visto che il sistema economico germanico sarà l'unico a ricevere una spinta anche dall'edilizia, la quale per gli altri agirà invece da freno. Tanto più in due fondamentali tasselli *core* dell'Area euro, cioè i Paesi Bassi e la Francia, nei quali le quotazioni delle abitazioni sono tuttora molto elevate rispetto all'esperienza passata, qualunque sia il metro utilizzato.

Nel caso olandese, hanno cominciato sì a scendere a partire dall'avvio del 2009 e hanno perso il 14,8% in termini reali dal picco, ma rimangono del 127% più elevate che nel 1990 (sempre al netto dell'inflazione): un'altezza che non ha eguali nelle altre economie. E sono del 36% sopra la media di lungo periodo in rapporto al reddito disponibile delle famiglie, i cui bilanci sono gravati da un debito elevatissimo, ancora rispetto ai loro redditi, tanto da essere del 117,4% superiore a quello delle statunitensi e del 76,7% a quello delle inglesi, entrambe considerate casi estremi di facile ricorso al prestito per sostenere le spese.

In Francia, invece, i valori delle abitazioni a fine 2011 erano rimasti prossimi al picco. Dunque, Oltralpe la bolla è ancora ben gonfia e la sua deflazione si ripercuoterà sulle prospettive di crescita della seconda economia dell'Eurozona; sebbene là il debito contratto dalle famiglie è a livelli meno patologici e preoccupanti.

L'implosione dei prezzi delle case, coniugata con famiglie molto indebitate, ha già dimostrato di essere una potente causa recessiva in USA, Irlanda e Spagna, anche attraverso le ripercussioni sui conti delle banche e sulla dinamica del credito. Graverà sulle prospettive

di crescita dell'Area euro, tolta la Germania, perché lascerà a lungo depresso il settore delle costruzioni. Ciò è tanto più vero in Italia, dove il reddito disponibile e le possibilità di risparmio delle famiglie sono da tempo penalizzate dalla bassa crescita, che intacca occupazione e retribuzioni reali, e dall'aumento della pressione fiscale, giunta a livelli record (45,1% del PIL nel 2012; 54,2% l'incidenza effettiva, al netto cioè del sommerso).

Insomma, anche le alterne vicende dei prezzi delle case contribuiranno ad allargare la forbice tra il dinamismo tedesco e la difficoltà di rilancio del resto di Eurolandia. Inclusi, questa volta, molti paesi considerati parte del suo nocciolo duro.

Negli Stati Uniti lo scoppio della bolla immobiliare, avvenuto all'inizio del 2007, un anno in anticipo rispetto ai paesi europei, non ha ancora del tutto esaurito i suoi effetti negativi sull'economia, anche se da qualche trimestre ha smesso di essere una zavorra che tirava giù la dinamica del PIL e dell'occupazione. Come è noto, la caduta dei prezzi delle abitazioni ha acceso la miccia della crisi finanziaria americana, perché ha generato enormi squilibri nei bilanci delle famiglie (il valore delle abitazioni essendo diventato inferiore, spesso di molto, ai mutui ipotecari accesi su di esse) e ha fatto emergere il castello di carte finanziarie (false) costruito sui prestiti *subprime* concessi dalle banche e poi cartolarizzati e venduti in tutto il mondo (i famosi titoli tossici). Non è, invece, ancora terminato il processo di rientro dal debito delle famiglie, reso più doloroso e insieme più impellente dal peggioramento del mercato del lavoro e delle prospettive reddituali, e il *deleveraging* delle banche.

Fenomeni che riguardano anche molte economie europee. Ovunque essi si stanno manifestando, ne è fortemente penalizzato il settore delle costruzioni, che invece aveva goduto di una forte espansione negli anni della bolla; il suo ridimensionamento appare destinato a durare a lungo. Gli investimenti residenziali, infatti, sono meno sensibili ai bassi tassi di interesse, fintantoché i prezzi sono attesi in caduta; la costruzione di nuove abitazioni rimane ancorata su livelli estremamente bassi, dato lo stock di immobili invenduti; le difficoltà occupazionali riducono la propensione delle famiglie a indebitarsi e a fare acquisti impegnativi, come quello dell'abitazione. Tutto ciò costituisce un potente freno alla crescita economica.

Proprio all'interno dell'Eurozona l'aggiustamento dei prezzi delle abitazioni è molto lontano dall'essersi concluso. In rapporto al reddito disponibile sono elevati in Spagna (25,1% sopra la media di lungo periodo, calcolata a partire dal 1970) e in Italia (11,3%; ma nel 2000 erano del 14,9% sotto); ma soprattutto, come detto, nei Paesi Bassi (+35,9%) e in Francia (+35,3%; Tabella A).

Dalla seconda metà degli anni 90 (nei Paesi Bassi all'inizio di quel decennio), i prezzi reali delle case hanno iniziato a salire, accelerando il passo nell'ultima fase della bolla, sia

al di là sia al di qua dell'Atlantico (Grafico A). Con un solo importante comportamento divergente: quello della Germania, che aveva vissuto la bolla immobiliare nel boom post Riunificazione e che successivamente è entrata in un lungo periodo di calo delle quotazioni. Nei Paesi Bassi i prezzi reali (cioè al netto dell'inflazione) sono saliti senza soluzione di continuità fino a tutto il 2008; in Francia, Italia e Spagna la bolla è cresciuta dalla fine degli anni Novanta fino al 2007, per poi scoppiare all'inizio del 2008. La fase post-bolla è stata meno uniforme. In alcuni paesi la caduta dei prezzi è stata di pari intensità a quella americana: dal quarto trimestre 2007, sono calati, in valore reale, a un tasso medio annuo del 7,3% in Spagna, del 7,5% in Grecia e addirittura del 14,0% in Irlanda. In Italia il calo è stato più contenuto: a un ritmo del 3,7%, ma non meno continuo. Simile a quella italiana in velocità, ma partita quasi un anno dopo, la contrazione olandese: -4,8% annuo.

Tabella A

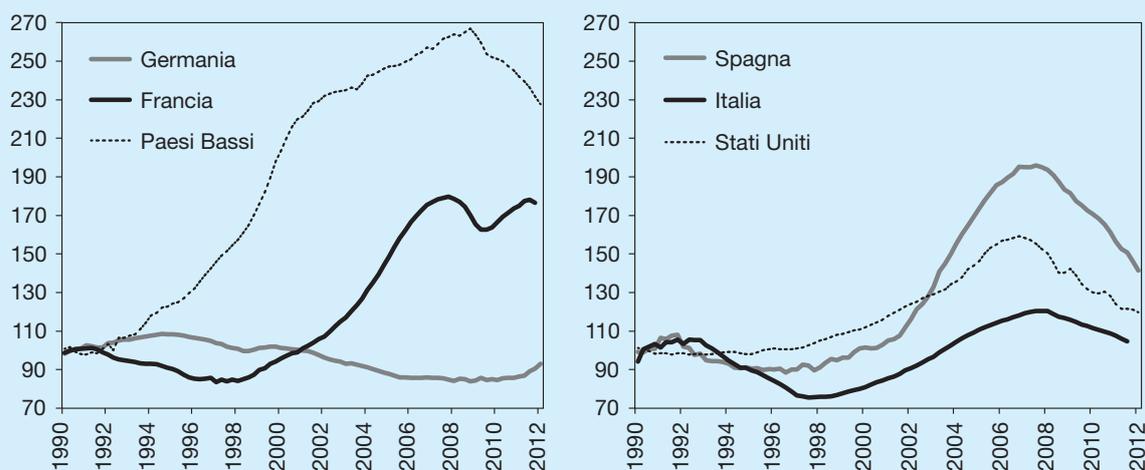
Case: prezzi ancora troppo alti in molti paesi europei
(Rapporto prezzo/reddito, media di lungo periodo=100)

	2000	2007	Ultimo trimestre disponibile	
Stati Uniti	88,4	106,6	82,5	I 2012
Giappone	90,6	70,1	61,5	I 2012
Germania	93,7	76,1	80,1	I 2012
Francia	84,5	138,9	135,3	IV 2011
Italia	85,1	117,3	111,3	III 2011
Spagna	95,2	163,2	125,1	I 2012
Regno Unito	94,6	149,5	126,1	IV 2011
Irlanda	109,1	156,7	87,0	I 2012
Paesi Bassi	127,7	151,7	135,9	I 2012

Fonte: elaborazioni CSC su dati OCSE, Standard & Poor's.

Grafico A

La bolla immobiliare è scoppiata nei Paesi Bassi, in Francia no
(Prezzi delle abitazioni in termini reali; indici 1990=100)



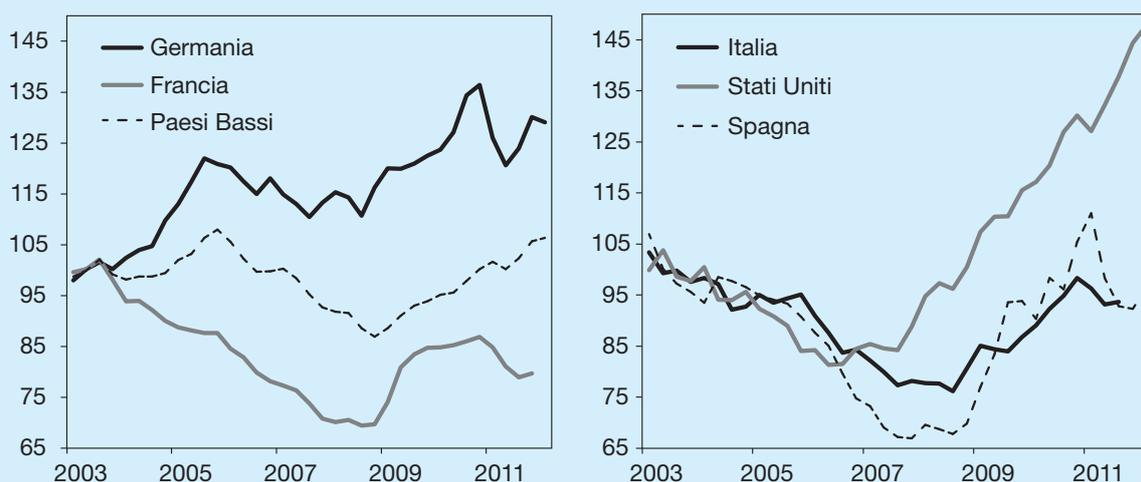
Fonte: elaborazioni CSC su dati OCSE.

Le due maggiori economie *core* dell'Area euro hanno mostrato una tenuta migliore. La Germania, uscita dal lungo periodo di deflazione nei prezzi delle case, ha imboccato da fine 2010 un sentiero di aumento, al 4,8% medio annuo e con una brusca accelerazione nel 2011 (+7,7% tendenziale nel primo trimestre 2012). In Francia le quotazioni hanno ricominciato a risalire da metà 2009 e si trovavano, alla fine del 2011, appena sotto (-1,8%) al picco raggiunto quattro anni prima.

Dal lato della domanda, un importante indicatore è dato dall'indice di accessibilità (*affordability*) dell'acquisto della casa finanziato con un mutuo ipotecario. L'acquisto dell'abitazione è oneroso, perciò le famiglie fanno per lo più ricorso al mutuo, che tipicamente copre una quota elevata dell'investimento sostenuto (75% nell'Eurozona, secondo dati 2007) e dura per un lungo periodo di tempo (25 anni in media). L'indice di accessibilità è determinato dal costo del servizio del mutuo, pari alla quota di ammortamento del debito più gli interessi, rapportato al reddito disponibile pro-capite. Il costo del servizio del mutuo è direttamente proporzionale al prezzo delle case: più alto è quest'ultimo, maggiore è il mutuo da dover contrarre. E inversamente proporzionale al livello dei tassi di interesse: minori i tassi, maggiore la possibilità di sostenere le rate di un mutuo di ammontare più elevato. Un valore elevato dell'indice di accessibilità migliora le condizioni della domanda di case perché vuol dire che più favorevole è il mix reddito disponibile (più alto), tassi e prezzi delle case (entrambi più bassi; Grafico B).

Grafico B

Per le famiglie USA e tedesche è diventato molto più conveniente acquistare casa, non per le altre
(*Affordability index*¹; indici 2003=100)



¹ Rapporto tra il reddito disponibile pro-capite delle famiglie e il servizio di un nuovo mutuo ipotecario a tasso fisso con scadenza a 30 anni (tasso di interesse superiore a 10 anni per i paesi dell'Eurozona).

Fonte: elaborazioni CSC su dati OCSE, BCE e Federal Reserve.

Negli Stati Uniti la caduta dei prezzi delle case e dei tassi di interesse sul mutuo, ai minimi storici, e l'aumento del reddito disponibile hanno reso molto più conveniente acquistare casa: nel primo trimestre 2012 l'*affordability index* era aumentato dell'81,7% dal minimo del secondo trimestre 2006 ed è ai massimi storici. L'abbassamento dei tassi di interesse e la dinamica positiva del reddito hanno favorito anche le famiglie tedesche, tanto che l'indice di accessibilità è salito fino a fine 2010, e successivamente hanno molto contenuto la sua riduzione, quando è iniziato l'aumento delle quotazioni immobiliari. Al contrario, in Spagna e in Italia il *credit crunch* ha comportato un aumento dei tassi di interesse sui mutui e la recessione ha colpito il reddito delle famiglie: ciò ha attutito, ma non impedito, il miglioramento dell'accessibilità determinato dalla discesa dei prezzi delle abitazioni. Nei Paesi Bassi l'indice è in salita dalla fine del 2009, ma resta contenuto agli stessi valori dell'avvio del 2003. In Francia, infine, nonostante la dinamica discendente dei tassi di interesse e ascendente del reddito familiare, l'accessibilità all'abitazione è rimasta onerosa: alla fine del 2011 l'indice era al livello del terzo trimestre 2006 e non lontano dal minimo raggiunto nel terzo trimestre 2008.

Un altro fattore cruciale per la domanda di lungo periodo delle abitazioni è costituito dalla formazione di nuove famiglie e, più in generale, dalla crescita della popolazione in età lavorativa, che è formata dagli individui più mobili, in termini di luogo di lavoro e di residenza e in termini di benessere familiare. In Europa la domanda potenziale di casa è limitata dall'invecchiamento della popolazione. Tuttavia, tra il 1995 e il 2010 le nuove famiglie sono aumentate a un ritmo stabile, seppur non elevato, nelle principali economie europee: +0,6% medio annuo in Germania, +0,9% in Francia e nei Paesi Bassi. Un incremento maggiore di quello della crescita della popolazione in età lavorativa, addirittura negativa in Germania (-0,2% medio annuo), per effetto della riduzione del numero medio di componenti dei nuclei familiari e dell'aumento del numero di quelli con un capofamiglia straniero, grazie all'immigrazione.

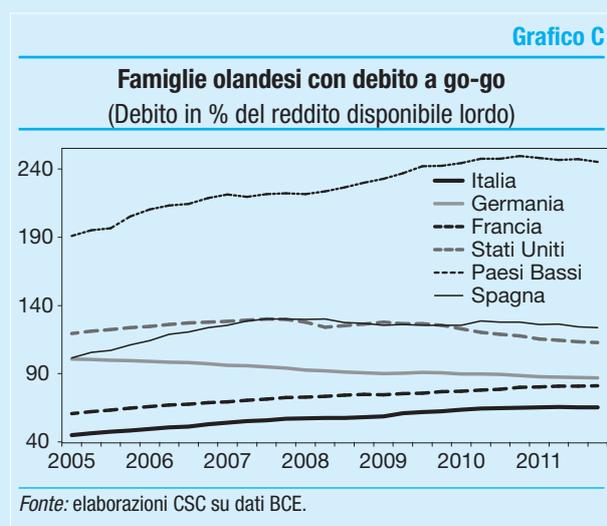
Questa tendenza, però, può cambiare nel tempo, perché condizionata da comportamenti sociali e condizioni economiche. Come è successo negli Stati Uniti, dove, in seguito alla crisi, da un lato si è molto attenuata la tradizionale mobilità dei lavoratori e, dall'altro, molti giovani per mancanza di occupazione sono dovuti tornare ad abitare dai genitori: la formazione di nuove famiglie americane è così caduta dal +1,5% annuo nel 2000-2007 al +0,4% nei successivi tre anni. Mentre la crescita della popolazione in età lavorativa è stata più stabile (+1,2% e +0,9% annui, rispettivamente, negli stessi periodi di tempo).

L'offerta di nuove abitazioni è cresciuta a ritmi elevati in tutti i paesi durante lo sviluppo della bolla (là dove questa si è avuta), generando uno stock che si è rivelato in eccesso rispetto ai fondamentali della domanda e rendendo quindi necessaria una brusca corre-

zione della dinamica dell'offerta al momento dello scoppio. In Francia, dal 1995 al 2007 il numero di costruzioni abitative avviate è cresciuto a un ritmo del 3,5% annuo; successivamente si è contratto del 2,5% annuo fino al 2011. Nei Paesi Bassi il fenomeno è stato ancora più marcato: il numero dei permessi per costruire è aumentato a un tasso del 5,9% annuo dal 1995 al 2008 e poi è crollato del 14,0% annuo fino al 2011. In Italia il volume degli investimenti residenziali (che sono meno volatili, perché comprendono statisticamente, oltre alle nuove costruzioni, anche gli interventi di manutenzione straordinaria) ha fatto registrare una crescita dell'1,8% annuo nel periodo 1995-2007 e una contrazione del 3,6% annua dal 2007 al 2011. In tutti questi casi, però, la correzione dello stock è ancora parziale, perché i suoi livelli sono rimasti nettamente più elevati di quelli iniziali.

Al contrario negli Stati Uniti, dove la diminuzione del numero di costruzioni abitative avviate era iniziata già a partire dal 2005 ed è stata del 18,4% medio annuo, nel 2011 esse erano meno della metà di quelle nel 1995. Nonostante ciò, lo stock di case invendute è rimasto molto elevato, pari al 14% del totale, imbrigliando le possibilità di ripresa del settore immobiliare. L'eccesso di offerta negli Stati Uniti è dovuto, oltre allo stock accumulato negli anni del boom, anche al numero estremamente elevato di pignoramenti delle abitazioni in seguito ai default sui mutui, che in molti casi erano basati unicamente sulle aspettative di crescita continua dei prezzi. Questi mutui sono andati *under water* (sott'acqua), ossia il loro importo è diventato maggiore del valore stesso della casa, in seguito proprio al drastico ridimensionamento dei prezzi delle abitazioni. Ancora nel 2011 circa un quarto dei mutui sulle abitazioni unifamiliari erano *under water*. In tale situazione alla famiglia può convenire abbandonare l'abitazione, lasciandola in capo alla banca e liberandosi del mutuo: in questo modo la sua ricchezza netta aumenta. Ciò è consentito dalla legislazione americana, non da quella europea.

Il livello di indebitamento delle famiglie determina il grado di vulnerabilità del mercato immobiliare a shock dal lato dei prezzi o delle risorse disponibili delle famiglie. Una riduzione delle quotazioni immobiliari può dare avvio a un circolo vizioso che colpisce i bilanci familiari e quelli bancari e si estende così dal settore immobiliare a quelli del credito e dei beni di consumo. Anche a questo riguardo, il quadro è estremamente variegato all'interno dell'Eurozona (Grafico C).



Il debito delle famiglie è massimo nei Paesi Bassi ed è costituito per la quasi totalità da mutui sull'abitazione; ha raggiunto il livello record del 249,5% del reddito disponibile nel quarto trimestre 2010, per poi scendere di circa quattro punti percentuali nel 2011; inoltre, il contratto tipico di mutuo sulla prima casa copriva per intero il valore d'acquisto (101%, dati 2007), pur con una garanzia statale del 13%, e ciò aumenta la sensibilità dei bilanci familiari e bancari alle variazioni dei prezzi immobiliari. Anche in Francia la quota della somma pagata per l'acquisto della prima casa coperta dal mutuo era molto elevata (91% nel 2007); ma il debito totale delle famiglie, pur in crescita, era pari all'81,2% del reddito disponibile nel quarto trimestre 2011, tra i principali paesi un livello superiore solo a quello dell'Italia (65,2%). Relativamente poco indebitate sono anche le famiglie tedesche, che hanno intrapreso a partire dal 2001 l'abbattimento dell'esposizione debitoria, per un totale cumulato di circa 20 punti percentuali del reddito disponibile, all'86,8% a fine 2011. In Spagna, invece, le famiglie stanno cercando di rientrare dal debito elevato, che nella seconda metà del primo decennio Duemila era pari all'incirca a quello degli Stati Uniti, ma con scarso successo a causa della severità della recessione, che ne sta intaccando il reddito e quindi la capacità di risparmio.

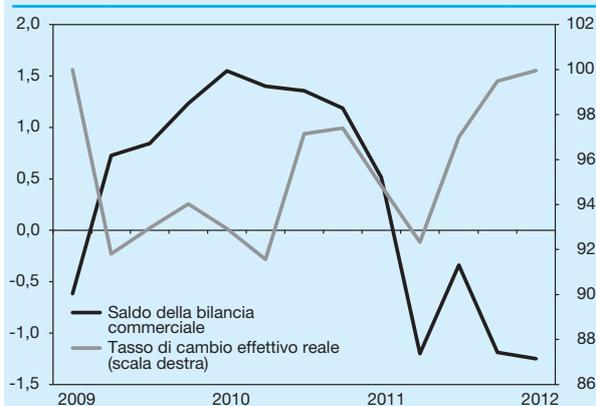
Il Sol Levante si rialza

In Giappone il PIL, che lo scorso anno è sceso dello 0,7% in conseguenza del maremoto, ha recuperato slancio nel primo trimestre del 2012: +1,0% congiunturale, dopo l'invarianza nel periodo precedente, mostrando che il paese sta lentamente ritornando sul sentiero di sviluppo dopo il cataclisma del marzo 2011. L'economia ha beneficiato del buon andamento dei consumi delle famiglie (+1,1%; +0,6% nel quarto 2011) e della spesa pubblica finalizzata alla ricostruzione post-terremoto. Quest'ultima continuerà a sostenere la ripresa per tutto il 2012, portando il paese a crescere del 2,0%, per rallentare nel 2013, nonostante il fatto che le esportazioni, condizionate attualmente dalla crisi del debito dell'Eurozona, dovrebbero riprendere vigore.

Nel 2011 per la prima volta da oltre trent'anni il Giappone ha registrato un disavanzo della bilancia commerciale, pari allo 0,5% del PIL; il valore delle esportazioni è diminuito

Grafico 1.29

Giappone: va in rosso la bilancia commerciale (In % del PIL e indice 1° trim. 2009=100)



Fonte: elaborazioni CSC su dati Banca d'Italia e Thomson Reuters.

dell'1,9%, risentendo dei danni alla capacità produttiva causati dal terremoto, dell'apprezzamento dello yen e del rallentamento della domanda estera, mentre le importazioni sono aumentate in valore del 15,0% per il rincaro del petrolio e il concomitante aumento del fabbisogno energetico dovuto all'arresto della produzione di energia nucleare (Grafico 1.29).

La Bank of Japan continuerà a sostenere la domanda interna mantenendo il tasso di riferimento sui depositi *overnight* non garantiti da collaterale compreso tra zero e lo 0,1% fino a che l'inflazione si manterrà stabilmente inferiore all'1,0% (0,4% in aprile, dallo 0,5% in marzo), che è il nuovo obiettivo per la variazione dei prezzi che l'autorità monetaria ha deciso di conseguire, obiettivo fissato nella riunione del 14 febbraio scorso. Secondo l'FMI la priorità assoluta del governo nipponico in questa fase è quella del riequilibrio delle finanze pubbliche: il paese deve varare riforme strutturali per ridurre il peso di un debito pubblico che supera il 200% del PIL; tra le quali spicca quella, già prevista, di alzare l'imposta sui consumi dal 5% all'8% entro l'aprile 2014 e al 10% entro l'ottobre 2015.

In recessione il Regno Unito

Il Regno Unito, dopo un periodo di crescita molto contenuta (+0,7% il PIL nel 2011), è ufficialmente entrato in recessione, avendo fatto segnare una seconda contrazione consecutiva (-0,3% il PIL) nel primo trimestre 2012. Hanno offerto un contributo negativo gli investimenti (-4,2%) e le esportazioni nette (-10,0%), influenzate negativamente dall'apprezzamento della sterlina e dal calo della domanda interna nell'Eurozona. I consumi sono scesi dell'1,2% nel 2011 e sono rimasti deboli nel primo trimestre 2012 (+0,1%), frenati dal processo della riduzione del debito delle famiglie.

Influisce negativamente sulla domanda interna anche il consolidamento dei conti pubblici che durerà a lungo: secondo stime OCSE, i consumi pubblici, dopo un leggero aumento nel 2011 (+0,1%), diminuiranno nel 2012 (-0,7%) e nel 2013 (-1,8%), seguendo la contrazione della spesa pubblica in investimenti (-9,6% nel 2011, -6,8% nel 2012 e -3,9% nel 2013).

Il settore delle costruzioni non è ancora uscito dalla crisi, con una produzione che è aumentata del 2,1% nel 2011, ma è caduta del 4,8% nel primo trimestre 2012; la riduzione degli investimenti residenziali (-0,4% nel 2011) accelererà, secondo l'OCSE, nel 2012 (-3,3%); i prezzi delle case sono attesi ancora in calo (-3,0% nel 2012, stime *Global Insight*).

La crisi di fiducia nei mercati finanziari ha aumentato i costi di finanziamento del settore bancario, reso più difficoltoso l'accesso al credito per i privati e sparso incertezza, agendo così da freno alla domanda privata. A maggio, l'indice PMI nel manifatturiero è calato a 45,9 (da 50,2 in aprile), segnalando una contrazione dell'attività, e la fiducia delle famiglie, pur aumentata (a -29, da -31), è rimasta sotto il livello medio di lungo periodo (-8).

La moderazione dell'inflazione al consumo (2,8% annuo in maggio, da 3,0% in aprile e 3,5% in marzo), destinata a proseguire per effetto dell'indebolimento dell'attività economica, la-

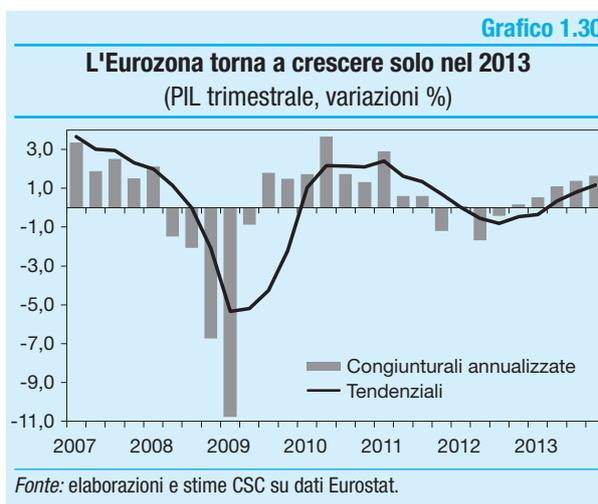
scia margini per ulteriori misure di politica monetaria espansiva da parte della Banca d'Inghilterra: incremento dei finanziamenti di *quantitative easing* (fermi a 325 miliardi di sterline da febbraio) e interventi per riattivare il credito bancario al settore privato.

Eurolandia in recessione nel 2012

Nell'Eurozona si moltiplicano i segnali di una nuova contrazione dell'economia nel secondo trimestre 2012. Sono molteplici i fattori che frenano la crescita dell'area: la riduzione dei deficit pubblici in atto in molti paesi, le condizioni di accesso al credito ancora molto rigide, l'aumento della disoccupazione e il rallentamento della crescita nelle economie emergenti e negli Stati Uniti. L'acuirsi della crisi nei paesi periferici, in particolare in Grecia, aggrava la situazione per i suoi effetti di contagio, dele-

teri sulla fiducia di consumatori e imprese, aumenta l'incertezza e fa salire i tassi di interesse di molti paesi. Non vanno, inoltre, sottovalutati gli effetti di impatto di alcune riforme strutturali che, seppur indispensabili per aumentare il potenziale di crescita nel lungo periodo, nel breve termine possono creare incertezza tra gli operatori: questi hanno, infatti, bisogno di tempo sia per cogliere le opportunità da esse create sia per adeguare i propri comportamenti. Il calo dei prezzi energetici allevierà solo in parte la pressione sui margini delle imprese e sul potere d'acquisto delle famiglie e l'indebolimento del cambio contribuirà a limitare ma non ad annullare l'effetto negativo sulle esportazioni del rallentamento della domanda mondiale. Dopo essersi stabilizzato nel primo trimestre 2012 (grazie principalmente al contributo positivo della crescita tedesca), il PIL dell'Eurozona è atteso contrarsi nuovamente a partire dal secondo trimestre di quest'anno. Nell'ipotesi di una soluzione positiva alla crisi dei debiti sovrani entro fine anno e di una graduale accelerazione della crescita mondiale, l'economia dell'Area euro tornerà a espandersi, sebbene a ritmi moderati, solo nel 2013. In media d'anno, il PIL diminuirà dello 0,5% quest'anno e crescerà di appena lo 0,5% nel 2013 (Grafico 1.30).

Nel primo trimestre 2012 si è ulteriormente ampliato il divario di crescita tra i paesi non negativamente toccati dalla crisi del debito, in particolare la Germania (+0,5% sul trimestre precedente), e quelli, per la gran parte del Sud Europa, maggiormente frenati da politiche di bilancio fortemente restrittive, tassi di disoccupazione elevati e in aumento, crescita nulla o negativa dei salari, alto livello del debito pubblico, tassi di interesse proibitivi e *credit crunch*



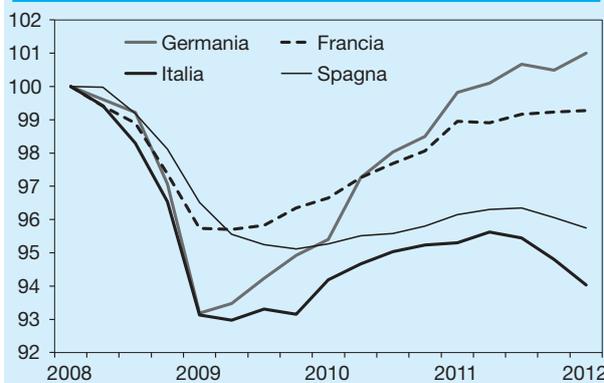
(Grafico 1.31). Inoltre, sono entrati in recessione i Paesi Bassi, alle prese con l'esplosione della bolla immobiliare: nel primo trimestre 2012 il PIL si è contratto (-0,2%) per la terza volta consecutiva (si veda il riquadro *La bolla immobiliare ha iniziato a sgonfiarsi anche nei Paesi Bassi. Quando in Francia?*).

I dati più recenti fanno, inoltre, intravedere una rapida estensione della recessione anche alle economie più virtuose e dinamiche dell'area. Nei primi tre mesi dell'anno, infatti, la debolezza della domanda interna (-0,5% rispetto al quarto trimestre del 2011), dovuta principalmente alla contrazione degli investimenti (-1,4%), è stata compensata dal notevole contributo alla crescita della domanda estera netta (+0,5%), grazie a un aumento dell'1,0% delle esportazioni e di appena lo 0,1% delle importazioni. Con il previsto (e già in atto) rallentamento della domanda globale, il conseguente ridimensionamento di tale contributo spingerà l'intera area dell'euro in recessione. La stessa Germania, la cui economia è fortemente dipendente dalle esportazioni (si veda il riquadro *Germania über alles... se l'Europa non affonda*), difficilmente potrà evitare una contrazione, seppur marginale, della propria economia.

Il forte calo della produzione industriale in aprile (-0,8% su marzo) conferma che le difficoltà del settore manifatturiero coinvolgono ormai l'intera Eurolandia. Tra i grandi paesi, la produzione è diminuita del 2,0% in Germania, dell'1,9% in Italia e dello 0,7% in Spagna. Solo la Francia, ed esclusivamente grazie alla produzione di energia elettrica e gas, ha avuto un risultato positivo (+1,5%). Le prospettive per i prossimi mesi non sono rosee: la fiducia delle imprese è scesa a maggio per il terzo mese consecutivo (-11,3 da -9,0), soprattutto a causa del peggioramento delle aspettative di produzione. L'indice PMI relativo al manifatturiero (44,5 da 45,1) conferma che l'attività si è ulteriormente ridotta a giugno. La forte contrazione della componente relativa agli ordini, quelli esteri in particolare, che risentono del rallentamento sia della domanda globale sia delle transazioni all'interno dell'area, indica che la produzione industriale rimarrà calante anche nei mesi estivi. In giugno l'attività nei servizi è rimasta sostanzialmente invariata sui bassi livelli di maggio (PMI a 46,8 da 46,7; Grafico 1.32). Nei grandi paesi dell'Eurozona il terziario continua a crescere solo in Germania, seppure marginalmente, come segnala la caduta dell'indice PMI intorno alla soglia di 50 (50,3 da 51,8). L'indice PMI composito di Eurolandia è rimasto stabile a 46,0, ai minimi da giugno 2009.

Grafico 1.31

PIL: si amplia il gap di crescita con la Germania
(PIL reale, indici 1° trimestre 2008=100)



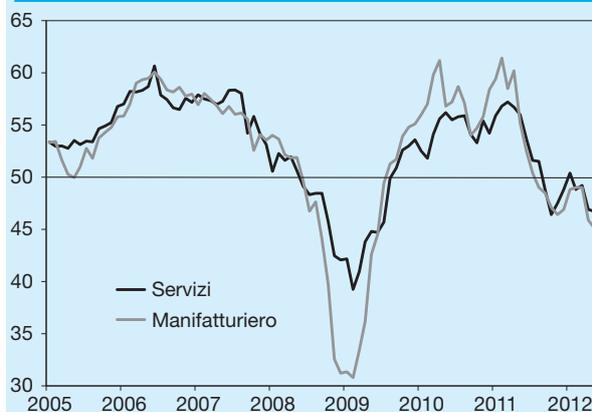
Fonte: elaborazioni CSC su dati Eurostat.

Indicazioni altrettanto deludenti giungono dai consumi, colpiti dalle politiche restrittive adottate in molti paesi e dagli effetti sul potere d'acquisto degli aumenti dei prezzi dei prodotti energetici dei mesi scorsi. In aprile, il volume delle vendite al dettaglio si è ridotto dell'1% rispetto a marzo (-2,5% in dodici mesi) e in maggio le vendite di auto sono risultate dell'11,9% inferiori rispetto al maggio 2011. Il clima di fiducia, pur migliorato leggermente a maggio (-19,3 da -19,9), resta ben al di sotto della media di lungo periodo (-12,8). Il tasso di disoccupazione elevato e in aumento

(11,0% in aprile dal 9,9% di un anno prima), i timori, in molti paesi, di ulteriori misure di austerità, aumenti salariali nulli o molto contenuti (con l'eccezione della Germania) e il rinnovarsi delle tensioni sui mercati finanziari rendono i consumatori estremamente cauti.

Grafico 1.32

Si contrae l'attività in Eurolandia (Indici PMI, 50=nessuna variazione)



Fonte: elaborazioni CSC su dati Markit.

Germania *über alles...* se l'Europa non affonda

La Germania è uscita dalla grande recessione del 2008-2009 con velocità e vigore e ha finora evitato di ricadere nella nuova fase recessiva che ha investito la gran parte del resto dell'Eurozona verso la fine del 2011. Ma questo successo non resterebbe immune all'implosione dell'Unione economica e monetaria, dalla quale deriverebbero per la stessa Germania gigantesche perdite in termini di caduta del PIL e di deprezzamento delle attività. Proprio dall'analisi dei segreti della ricetta economica tedesca emergono punti di forza e di debolezza e lezioni riguardo alla sua insostenibilità e non esportabilità nella sua interezza.

Il primo ingrediente è, infatti, costituito dall'alta dipendenza dall'export. Negli anni più recenti, così come in quelli immediatamente precedenti la crisi, sono state le esportazioni la forza trainante dell'economia tedesca. Tanto che il loro peso sul PIL è passato dal 33,4% nel 2000 al 47,2% nel 2007 e al 50,1% nel 2011, contro il 30,0% in Italia, il 30,1% in Spagna e il 27,0% in Francia; una percentuale da piccola economia molto aperta, non da prima nazione d'Europa per stazza, giacché non è accompagnata da un'altrettanto alta incidenza dell'import (Grafico A). Il tiraggio dell'export può funzionare nel breve-medio termine e in un paese solo, essendo gli altri importatori netti delle sue produzioni. Dun-

que, non è un esempio in sé valido da seguire, mentre altre riforme strutturali andrebbero emulate.

Un lungo periodo di moderazione salariale, in assoluto e soprattutto in relazione ai marcati guadagni di produttività (oggi andrebbe sotto il nome di “deflazione domestica”), le riforme del mercato del lavoro e del *welfare* e la riduzione del carico fiscale sulle imprese hanno infatti fatto conseguire grandi aumenti di competitività alle aziende manifatturiere tedesche, permettendo così di cogliere appieno la

crescita della domanda estera. La specializzazione produttiva (in particolare in beni capitali e intermedi a medio-alta tecnologia) è stata altrettanto determinante nell’affermazione del *made in Germany* nei paesi emergenti.

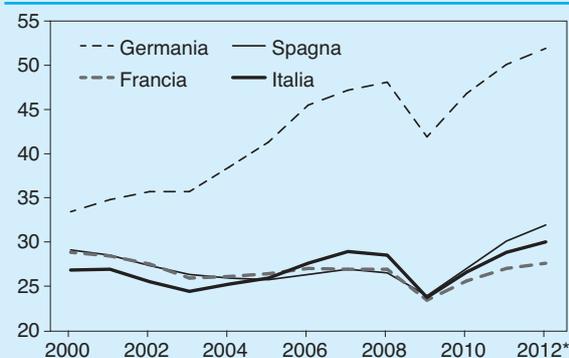
L’attuale frenata globale incombe, d’altra parte, sulle prospettive di crescita dell’economia tedesca, proprio perché così dipendente dalle vendite all’estero. L’arretramento della domanda interna nell’UE è accompagnato dal rallentamento di Stati Uniti e paesi emergenti e il calo delle quotazioni azionarie alla Borsa di Francoforte a giugno nasce dai timori delle ripercussioni sulla Germania di questo scenario molto meno favorevole dell’atteso: gli investitori alleggeriscono le posizioni proprio sulle aziende che fanno del fatturato in quei paesi il loro punto di forza.

Ora più che mai, non solo per la sopravvivenza dell’euro ma anche a vantaggio dello stesso sistema economico tedesco, è cruciale il riequilibrio del modello di sviluppo teutonico, con uno spostamento del baricentro della crescita verso la domanda interna. Che ha cominciato ad affiancare l’export nel tirare il PIL già nel biennio 2010-2011; vi sono buone ragioni di fondo perché possa rafforzare il suo ruolo e il suo apporto. Tuttavia, tale rafforzamento è insieme parte della soluzione della crisi dell’Area euro (più politica che economico-finanziaria) ed effetto dell’eliminazione dell’incertezza dovuta a quella stessa crisi.

Crisi dalla quale la Germania sta comunque traendo benefici nel breve termine, via tassi di interesse ai minimi storici e abbondanza di liquidità e via indebolimento del cambio dell’euro; e tali benefici potrebbero mascherare, agli occhi dei tedeschi, i loro interessi di lungo andare e ostacolare il raggiungimento di una *governance* europea sostenibile.

Grafico A

Una locomotiva sempre più dipendente dall’export (Esportazioni in % del PIL)



*2012: stime Commissione europea.

Fonte: elaborazioni CSC su dati Eurostat.

Il PIL germanico, che già nel secondo trimestre 2011 aveva recuperato il livello di picco pre-crisi, è cresciuto dello 0,5% nel 1° trimestre del 2012 (+1,0% rispetto al 1° 2008, top prima della recessione), distinguendosi in modo netto dalla performance negativa delle altre principali economie euro: -0,8% il PIL in Italia (-6,0% sul massimo pre-crisi), -0,3% in Spagna (-4,2%) e invariato in Francia (-0,7%). Il contributo dell'export netto è stato dello 0,9%: senza di esso l'attività tedesca avrebbe patito una contrazione (-0,4% il contributo della domanda interna).

Sono molteplici i fattori che spiegano come la Germania sia stata in grado di cogliere le opportunità offerte dall'espansione globale a partire dal 2004, ma possono essere tutti ricondotti all'accresciuta competitività del manifatturiero rispetto agli altri principali concorrenti.

L'euro ha indubbiamente consentito ai produttori tedeschi di porsi al riparo dalle svalutazioni competitive dei partner europei. Più di recente, hanno goduto di un cambio della moneta unica più debole di quello che avrebbe avuto un virtuale *D-Mark*, che sarebbe salito a fronte dell'afflusso di capitali in fuga dai paesi con difficoltà competitive e di conti pubblici. Per sfruttare appieno i vantaggi offerti dall'euro, tuttavia, la Germania ha anche attuato una serie di riforme e aggiustamenti per rendere l'apparato produttivo più efficiente.

Al momento dell'avvio dell'Unione monetaria europea il paese stava ancora digerendo le conseguenze della Riunificazione e del successivo apprezzamento del marco, esacerbate da aumenti del costo orario del lavoro nettamente superiori alla crescita della produttività, anche causati dalla convergenza delle retribuzioni nei *Länder* orientali a quelle negli occidentali. E c'era un elevato livello strutturale del deficit pubblico che limitava lo spazio di intervento della politica fiscale. Da queste difficoltà, che avevano causato una protratta lenta crescita, tanto da far battezzare la Germania "malato d'Europa", sono nate le riforme strutturali e la moderazione salariale.

Il calcio d'avvio è stato dato nel 2001 dal cambiamento delle pensioni che prevedeva, in un lasso di tempo ragionevole, la riduzione del tasso di sostituzione (rapporto tra pensione e ultima retribuzione), l'aumento dell'età pensionabile da 65 a 67 anni e l'espansione della rilevanza della previdenza complementare. Tra il 2003 e il 2005 sono state attuate una serie di misure volte ad accrescere l'efficienza allocativa del mercato del lavoro. È stato facilitato l'utilizzo dei contratti a tempo determinato e di quelli interinali, è stato fornito un sostegno finanziario ai disoccupati che si mettevano in proprio e sono state diminuite le aliquote contributive per le occupazioni con basse retribuzioni. È stata, inoltre, ridotta la generosità dei sussidi di disoccupazione ma al contempo sono state potenziate e differenziate le politiche attive per aiutare a trovare un nuovo impiego. I benefici delle riforme del *welfare* hanno cominciato rapidamente a manifestarsi, con la diminuzione del

tasso di disoccupazione a partire dalla metà del primo decennio Duemila (Grafico B).

Proprio in quel periodo l'economia tedesca ha cambiato marcia: dopo un deludente +0,5% annuo tra 2000 e 2005, il PIL tedesco è cresciuto del 3,0% annuo nel biennio 2006-2007. Complice la riacquistata competitività in termini di CLUP che ha migliorato nettamente la competitività della Germania.

Prima dell'innescarsi della recessione 2008-2009, infatti, il costo del lavoro per ora lavorata nel settore manifatturiero tedesco (misurato sul reddito da lavoro dipendente di contabilità nazionale) è rimasto piatto: +1,9% in termini reali dal 2000 al 2007, +0,3% medio annuo, a fronte di un aumento della produttività del 33,8%. Mentre nel resto dell'Eurozona i minori guadagni di produttività del manifatturiero (+21,2%) si sono riflessi in misura maggiore in aumenti reali del costo del lavoro (+10,5%; Grafico C).

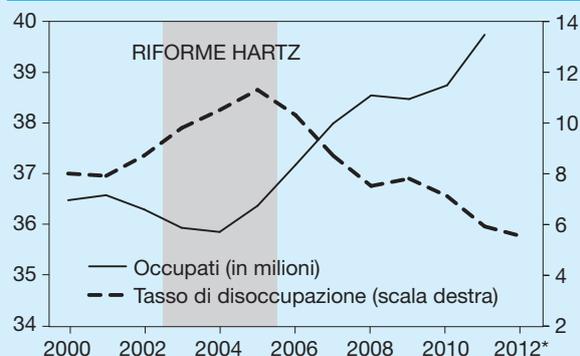
La forte competitività e il peso dell'export hanno consentito alla Germania di agganciare subito la ripresa internazionale partita nella seconda metà del 2009. Ciò è stato favorito, inoltre, dalla specializzazione produttiva delle imprese tedesche in beni di investimento, la cui domanda, trainata dagli emergenti, è cresciuta a ritmi più sostenuti di quella di altri beni e risente meno delle oscillazioni di prezzi e cambi.

La recessione che ha coinvolto molti dei maggiori partner commerciali in Europa dalla parte finale del 2011 e il rallentamento globale in atto (causato parzialmente dalla stessa recessione europea) stanno, però, smorzando lo slancio che l'export imprime nell'economia

Grafico B

Lavoro: i frutti rapidi delle riforme tedesche

(Numero di occupati; disoccupati in % della forza lavoro)



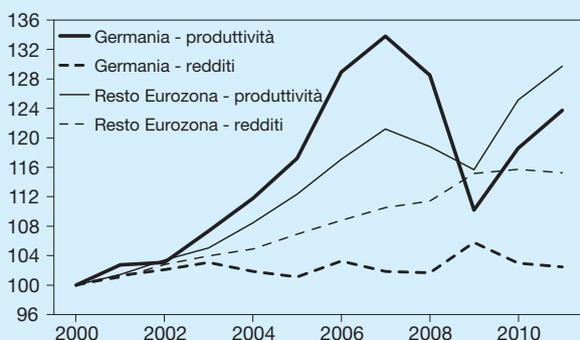
*2012: primo trimestre.

Fonte: elaborazioni CSC su dati Eurostat.

Grafico C

Germania: il doppio passo di produttività e costo del lavoro

(Manifatturiero, valore aggiunto e redditi da lavoro dipendente per ora lavorata, prezzi costanti; indici 2000=100)



Fonte: elaborazioni CSC su dati Eurostat.

tedesca. Le vendite in valore di merci verso i principali paesi UE del Sud (Italia, Spagna, Portogallo e Grecia) sono crollate dell'8,2% nei primi tre mesi del 2012 (rispetto al corrispondente periodo del 2011). Se la recessione europea si aggravasse, o se addirittura l'Eurozona implodesse per l'incapacità politica di gestire la doppia crisi, bancaria e del debito sovrano, le esportazioni tedesche di beni sarebbero nettamente penalizzate: per il 39,8% (oltre il 16% del PIL) sono indirizzate, infatti, verso gli altri membri dell'Area euro. Per quanto riguarda l'export extra-UEM, particolarmente preoccupante è la frenata osservata in Cina e USA, che pesano rispettivamente per il 6,1% e il 6,9% delle vendite all'estero tedesche di beni. L'indice PMI del manifatturiero riflette già questi andamenti: in giugno ha registrato il calo di attività più marcato degli ultimi tre anni (a 44,7 da 45,2 di maggio) a causa proprio della componente degli ordini (in calo per il quarto mese consecutivo), soprattutto dall'estero (ritmo di contrazione più elevato da aprile 2009).

Con un traino dell'export più debole, per mantenere elevata la crescita dell'economia tedesca sarà cruciale il sostegno della domanda interna. Questa ha effettivamente accelerato il passo nel biennio 2010-2011, ma ci sono luci e ombre sulle prospettive delle sue varie componenti.

Gli investimenti fissi lordi in Germania sono cresciuti del 5,5% nel 2010 e del 6,4% nel 2011 (contro il -0,5% e il +1,3% nella media dell'Eurozona), sostenuti da condizioni finanziarie eccezionalmente propizie (specie nei tassi a lungo termine, ai minimi storici), elevata redditività delle imprese e attese positive sulla domanda, export in specie. Il primo fattore continuerà a fornire un notevole sostegno (anche se dovesse cessare la corsa degli investitori a rifugiarsi nei Bund; e sempre che la crisi dell'euro non precipiti); inoltre, i copiosi profitti hanno accresciuto l'autofinanziamento delle imprese tedesche; infine, non c'è traccia in Germania di *credit crunch*. Per quanto riguarda gli investimenti in costruzioni (+5,8% nel 2011, contro il -0,9% medio nell'Eurozona), giocano a favore del protrarsi della loro espansione sia i prezzi bassi degli immobili, non gonfiati negli anni Novanta dalla bolla sperimentata in quasi tutti i paesi avanzati, sia la disponibilità di fondi, grazie all'afflusso di capitali esteri e alla minore propensione dei tedeschi a investire fuori casa, in paesi ritenuti "poco affidabili". D'altronde, la dinamica meno brillante del fatturato e l'aumento del costo del lavoro inciderà sulla redditività, così come l'elevata incertezza sull'andamento dell'economia globale scoraggerà le imprese tedesche dall'effettuare nuovi acquisti di macchinari e attrezzature, essendo la capacità utilizzata ancora bassa. Le difficoltà per gli investimenti fissi lordi si sono già manifestate nel primo trimestre 2012, quando hanno registrato un -1,1% sui tre mesi precedenti.

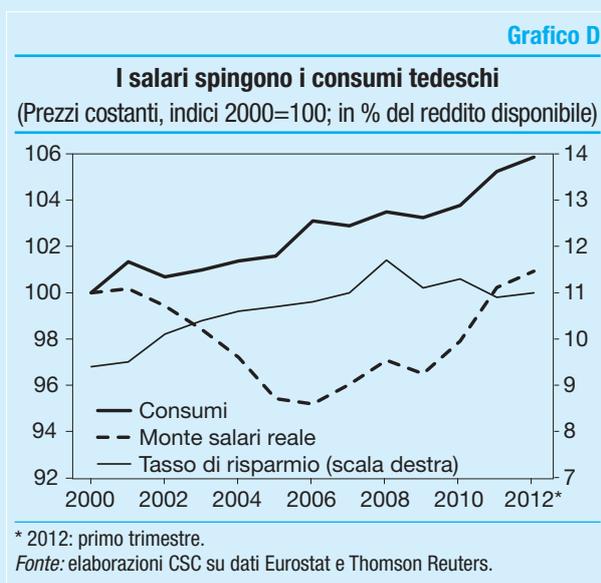
La spesa delle famiglie, dopo il +0,6% nel 2010 e il +1,5% nel 2011, ha continuato a espandersi a inizio 2012 (+0,3% congiunturale). L'incremento dei consumi privati è una novità nel panorama economico tedesco, essendo cresciuti a ritmi ridotti nei primi anni Duemi-

la. Due erano le cause principali della loro debolezza: la contrazione del monte salari reale e l'aumento del tasso di risparmio (Grafico D). La dinamica di entrambi è mutata negli anni più recenti. Il monte salari reale, tornato al di sopra del picco pre-crisi già nel 2010, è previsto in aumento, sia per il continuo incremento dell'occupazione sia per la svolta nelle retribuzioni grazie ai rinnovi contrattuali collettivi nettamente superiori all'inflazione e ai premi di produttività a livello aziendale. Per esempio, Deutsche Telekom in maggio ha concordato un aumento del 6% delle buste paga distribuito su diciotto mesi e Volkswagen in giugno un incremento del 4,3% su tredici mesi (oltre all'erogazione di un premio di produzione per il 2011 di 7.500 euro decisa in marzo). Nei rinnovi contrattuali di comparto, in aprile è stato chiuso l'accordo per due milioni di dipendenti pubblici, con un +6,4% sempre su diciotto mesi, in maggio i 3,6 milioni di lavoratori metalmeccanici hanno ottenuto un +4,3% su tredici mesi e i 550mila dipendenti del settore chimico hanno avuto un +4,5% su diciannove mesi. Va sottolineato che per la prima volta nella storia tali incrementi hanno ricevuto la benedizione politica di un ministro delle Finanze, in un'ottica di riduzione degli squilibri interni all'Eurozona.

D'altra parte, avendo la Germania consolidato un enorme vantaggio competitivo, gli aumenti retributivi tornano in linea con la dinamica della produttività. In aggiunta, importanti fattori strutturali esercitano spinte al rialzo dei salari: l'invecchiamento della popolazione e la conseguente riduzione della forza lavoro e le difficoltà nel reperire manodopera qualificata, particolarmente sentite nel manifatturiero, che si è ulteriormente spostato verso produzioni ad alta tecnologia.

Per quanto riguarda la propensione al risparmio, dopo la contrazione nel corso della recessione, si è stabilizzata da fine 2011 intorno all'11% e potrebbe tornare a crescere per ragioni precauzionali, a causa dell'elevata incertezza che ha intaccato la fiducia dei consumatori (comunque ancora sopra la media di lungo periodo). Ciò rischia di smorzare l'effetto positivo degli aumenti salariali sulla spesa delle famiglie.

La spesa pubblica, infine, sta fornendo un apporto significativo alla domanda interna. I consumi della pubblica amministrazione hanno dapprima attutito le ripercussioni della



recessione nel 2008-2009, quando il loro contributo alla crescita del PIL è stato in media dello 0,6% annuo (contro lo 0,1% in Italia) e hanno poi favorito il rilancio nel biennio 2010-2011 (+0,3% il contributo annuo; -0,2% in Italia). Complessivamente, dal 2007 al 2011 il volume degli acquisti pubblici è cresciuto del 9,5% cumulato, rispetto al 5,4% nella media dell'Eurozona (-0,2% in Italia). Alla luce della solidità dei conti pubblici della Germania, tale sostegno potrà proseguire anche nei prossimi anni.

L'unico grande rischio per le prospettive di crescita tedesche, dunque, proviene proprio dalle conseguenze economiche della grave crisi nell'Eurozona e, quindi, in buona misura dalle (in)decisioni di Berlino.

La BCE rompe gli indugi sui tassi

Il CSC ritiene che il peggioramento dello scenario e gli elevati rischi di aggravamento sistemico della crisi dei debiti sovrani e bancaria indurranno la BCE a tagliare il tasso di riferimento sotto la soglia dell'1,00% dall'estate 2012, portandolo gradualmente allo 0,25%. In Scenari economici elaborato a dicembre scorso veniva ipotizzato un taglio fino allo 0,50%. Tali riduzioni del tasso BCE faranno seguito a quelle di novembre e dicembre 2011, da un quarto di punto ciascuna, dall'1,50% all'1,00%.

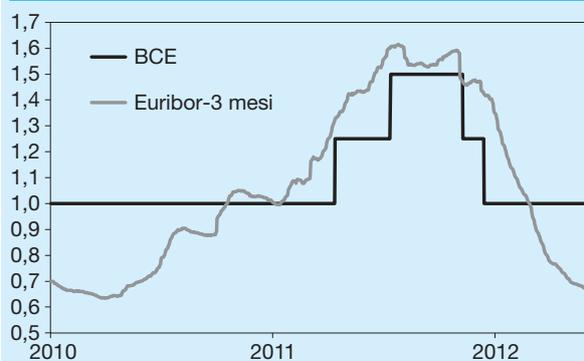
La decisione di diminuire ancora i tassi è ampiamente giustificata: Eurolandia è in recessione, profonda nei PIIGS anche a causa degli alti tassi di interesse sui titoli pubblici, ormai trasferiti sulle condizioni del credito, aggravandole; le pressioni inflazionistiche interne sono molto ridotte (stabile all'1,6% annuo in aprile l'inflazione *core*, che esclude energia e alimentari); la disoccupazione sta ulteriormente crescendo; i consumi sono estremamente deboli.

L'Euribor a tre mesi è sceso allo 0,65% a giugno (da 1,43% in media a dicembre; Grafico 1.33). Si trova ora di 0,35 punti percentuali sotto il tasso BCE (+0,17 in media tra 1999 e 2006). Il calo dell'Euribor determina condizioni finanziarie più favorevoli: in termini reali (tolta l'inflazione *core*) il tasso è sceso a -0,9% in giugno.

Il calo dell'Euribor va interpretato con cautela. Il mercato interbancario, infatti, è frammentato. Gli scambi avvengono prevalentemente con controparti nazionali e tra istituti dei paesi *core*. Il fatto che l'Euribor sia inferiore al tasso ufficiale perciò non riflette necessariamente l'anticipazione di nuovi tagli dei tassi

Grafico 1.33

Euribor ai minimi, sotto il tasso BCE (Tassi di interesse, valori %)



Fonte: elaborazioni CSC su dati Thomson Reuters.

BCE, come accadeva di regola in passato. Oggi l'Euribor non è più un tasso interbancario di riferimento per tutta l'area, ma solo per la parte più solida (Germania e alcuni paesi vicini), dove i tassi anche a lunga sono ai minimi storici.

Nello scenario CSC l'Euribor continuerà a scendere, seguendo la diminuzione del tasso BCE. E si manterrà stabilmente sotto di questo. In media d'anno il tasso interbancario si attesterà allo 0,58% nel 2012 e calerà allo 0,15% nel 2013. Le indicazioni che vengono dai *future*, invece, sono per un calo dell'Euribor solo allo 0,60% a settembre, seguito da valori stabili fino al 2013. In termini reali, al netto dell'inflazione *core*, il tasso di mercato sarà pari a -1,0% nel 2012 e a -1,4% nel 2013.

Vasto il sostegno BCE alle banche

La BCE ha messo in campo operazioni non standard per un ammontare senza precedenti, sommando prestiti alle banche, acquisti di titoli e altre misure espansive. L'ampio intervento è reso indispensabile dalle gravi difficoltà che stanno affrontando le banche, specie quelle dei paesi periferici.

Gli acquisti di titoli pubblici e privati sul mercato secondario si sono fermati nel 2012, dopo la rapida ascesa dall'estate 2011 (6,2 miliardi di euro in media a settimana da agosto a gennaio; Grafico 1.34).

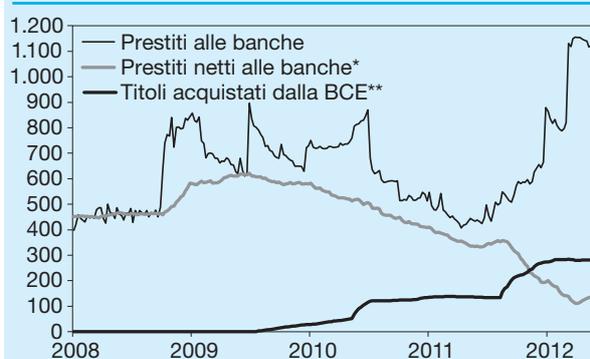
Lo stock è arrivato a 281,2 miliardi (+147,5 rispetto all'agosto 2011). Di questi, 212,1 miliardi sotto il *Securities Market Program* (SMP). Gran parte di tali acquisti riguarda i titoli dei paesi periferici: nel 2011 la BCE ha comprato soprattutto titoli italiani e spagnoli, nel 2010 aveva acquistato quelli greci e portoghesi.

Prosegue, lentamente, il secondo programma di acquisto di *covered bond*. Lo stock è salito a 12,8 miliardi a giugno, sui 40 da raggiungere entro ottobre secondo il disegno iniziale. Oltre a questi, la BCE ha ancora in portafoglio 56,3 miliardi di euro di obbligazioni del primo programma di *covered bond*.

Nel fornire prestiti alle banche la BCE continua a effettuare aste di importo illimitato e a tasso fisso. Tra le operazioni di finanziamento straordinarie, sono in corso una a 12 mesi e due a 36 mesi. Di queste ultime due, la prima del dicembre 2011 ha fornito 489,2 miliardi, la seconda del febbraio 2012 529,5 miliardi. Le aste a medio termine erogano nel complesso la gran parte dei fondi (1.063,6 miliardi), molto più elevata del precedente picco di 728,6 miliardi nel 2009.

Grafico 1.34

Più liquidità dalla BCE, ma le banche ne usano meno
(Eurolandia, miliardi di euro, dati settimanali)



* Prestiti alle banche meno depositi; media mobile a 12 mesi.

** Detenuti per scopi di politica monetaria.

Fonte: elaborazioni CSC su dati BCE.

Quelle che una volta erano le operazioni “principali”, invece, ammontano a 119,4 miliardi. Il fiume di liquidità immesso dalla BCE nel sistema bancario è giunto in totale a 1.185,1 miliardi.

L’allentamento dei criteri per il collaterale nelle operazioni di rifinanziamento deciso a dicembre 2011 ha consentito di prestare fondi anche alle banche più in difficoltà, che avevano praticamente esaurito gli asset di migliore qualità da dare in garanzia. Nella riunione del 20 giugno la BCE ha ulteriormente ridotto il *rating* minimo sul collaterale ammissibile alle aste e deciso di accettare anche diverse altre tipologie di titoli ABS (*Asset Backed Securities*). Il dimezzamento all’1% (dal 2%) del coefficiente di riserva obbligatoria per le banche ha liberato risorse significative nei bilanci.

I prestiti netti, cioè tolto quanto ridepositato presso la BCE stessa, forniti dalla BCE alle banche di Eurolandia sono, però, di ammontare ridotto (183,8 miliardi di euro a inizio giugno), nonostante una risalita nelle ultime settimane. Sono valori molto inferiori a quelli pre-crisi (422,8 in media nel 2006) e lontanissimi dal picco di 678,2 miliardi del dicembre 2008. Sommando ai prestiti netti BCE lo stock di titoli in portafoglio si arriva a cifre (465,0 miliardi a giugno) superiori a quelle pre-crisi. Tuttavia, la liquidità immessa con gli acquisti di titoli viene ritirata con operazioni di segno opposto (sterilizzazione).

I prestiti netti, tradizionale indicatore utilizzato dalla BCE, oggi sono fuorvianti. Il loro calo si spiega con l’aumento vertiginoso dei fondi depositati da varie banche di paesi *core* presso la BCE: 788,2 miliardi in totale a inizio giugno nella *deposit facility*, più del doppio del precedente picco nel giugno 2010 (384,3 miliardi). Gli istituti che hanno eccedenza di liquidità, piuttosto che prestarla a breve ad altre banche, attraverso il mercato interbancario, preferiscono parcheggiarla alla BCE, nonostante il tasso di remunerazione molto basso (0,25%).

La sfiducia tra istituti nasce da vari fattori. Anzitutto, il grande ammontare di titoli pubblici emessi dai paesi di appartenenza che le banche hanno conservato in bilancio e in certi casi accresciuto, dopo aver disinvestito dai titoli esteri (*home bias*). Con l’allargarsi ad altri stati, di maggiori dimensioni, dei dubbi sulla sostenibilità del debito pubblico, l’incertezza sulle svalutazioni che gli attivi bancari potrebbero subire in caso di ristrutturazione dei debiti sovrani è cresciuta a dismisura. Tali dubbi si sono insinuati con l’inopinata gestione del caso greco, in cui è stato tagliato a un quinto il valore dei titoli pubblici posseduti dagli investitori privati, incluse le banche. Inoltre, le banche dei PIIGS stanno subendo: le perdite sui prestiti erogati ai privati negli anni passati; la riduzione dei depositi da parte di investitori istituzionali, imprese e famiglie; la sfiducia dei mercati finanziari, con difficoltà di emissione di obbligazioni. Ciò riduce la raccolta e, quindi, determina minor capacità di erogare prestiti all’economia (si veda il riquadro *Banche: fragili nei PIIGS, con leva troppo alta nei paesi core*).

Rispetto al periodo pre-crisi è quindi cambiata radicalmente la distribuzione dei prestiti BCE. Le banche dei paesi PIIGS hanno una dipendenza altissima da tali fondi e dagli ac-

quisti di titoli. Il finanziamento BCE agli istituti greci è schizzato a 121,3 miliardi in aprile (103,1 nel giugno 2011) e rappresenta il 28,2% del loro passivo (1,4% in media nel 2007). Dall'estate 2011 è cresciuto molto il ricorso a tali fondi anche da parte delle banche italiane: 271 miliardi in aprile, pari al 6,5% del passivo (da 41,3 miliardi a giugno 2011, 1,1% del passivo). Andamento simile per le banche spagnole. Viceversa, gli istituti dei paesi *core* utilizzano poco i prestiti BCE e, anzi, depositano fondi presso di essa.

Il credito di ultima istanza BCE solo alle banche

Dal 2011 è cresciuto molto il ruolo della *Emergency Liquidity Assistance* (ELA), liquidità di emergenza erogata dalle banche centrali nazionali (BCN) a singoli istituti del proprio paese che siano in provata difficoltà e che per vari motivi (tipicamente, mancanza di collaterale) non possano accedere alle normali aste BCE. In assenza di dati ufficiali, alcuni analisti stimano che per le banche greche questa *facility* abbia visto una rapida scalata dai 2,0 miliardi di euro del giugno 2011 fino ai 110 miliardi del febbraio 2012 (complice la temporanea sospensione dell'eleggibilità dei bond pubblici greci come collaterale presso la BCE), per poi calare a 2,7 in aprile. In Irlanda l'ELA è arrivata a 41 miliardi di euro in aprile. Resta marginale invece negli altri paesi.

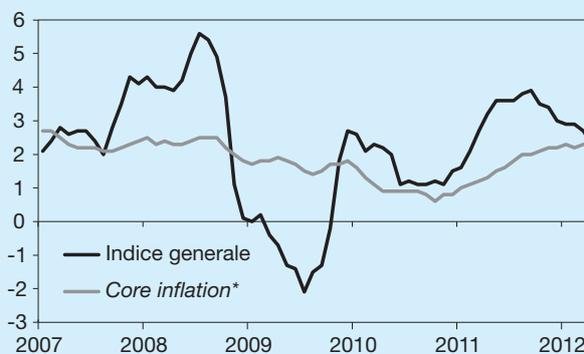
La BCE ha provato ad aggirare gli ostacoli che le impediscono di agire come prestatore di ultima istanza anche per gli stati. Ruolo pienamente svolto invece dalla FED, che ha accumulato 1.664 miliardi di dollari di *Treasury* americani in bilancio. Il tentativo in Eurolandia è stato fatto con le aste a tre anni per le banche e il successivo acquisto di titoli pubblici da parte di queste. Ha funzionato solo in parte. Come suggerito già in Scenari economici n. 13 del dicembre 2011, l'acquisto dei titoli pubblici detenuti dalle banche con un programma BCE ampio e trasparente, senza vincoli sull'ammontare, resta la soluzione-chiave per ripristinare la fiducia tra istituti creditizi e abbassare gli *spread* rispetto al *Bund*. Nell'attuale contesto recessivo un piano del genere non può far nascere timori inflazionistici ma si scontra con opposizioni politiche, soprattutto tedesche.

Tassi verso zero negli USA

È il quarto anno di politica monetaria iper-espansiva negli USA, con tasso FED allo 0,25%. La Banca centrale americana tiene i tassi bassi a fronte di una ripresa economica che resta fragile. Il lento trend di riduzione della disoccupazione è un dato positivo, ma non l'ha ancora riportata ai livelli pre-crisi. La FED non è affatto preoccupata per la stabilità dei prezzi: l'inflazione è calata

Grafico 1.35

L'inflazione in calo lascia libere le mani della FED
(USA, indice dei prezzi al consumo, var. % a 12 mesi)



* Al netto di alimentari e energia.
Fonte: elaborazioni CSC su dati BLS.

come previsto (2,3% in aprile dal 3,9% nel settembre 2011) sui valori *core* (fermi al 2,3% da inizio anno, anche se saliti rispetto ai minimi del 2010; Grafico 1.35). Perciò ad aprile è stato annunciato che i tassi resteranno ai minimi storici almeno fino al 2014.

Il CSC prevede che la FED nel 2012 tagli a zero il tasso di riferimento, una mossa già ipotizzata in Scenari economici del dicembre 2011. Il tasso ufficiale rimarrà così inferiore a quello BCE. Il differenziale tra i due scenderà però a 0,48 punti percentuali in media nel 2012 (1,01 punti nel 2011) e nel 2013 si assottiglierà ancora a 0,25 punti. I tassi a breve forniscono quindi un sostegno decrescente all'euro.

Negli USA si è fermato il trend di lenta risalita del tasso interbancario: da un minimo di 0,25% a luglio 2011 fino allo 0,58% a dicembre scorso. L'aumento era in atto nonostante l'espansione monetaria della FED. Da marzo 2012, invece, il tasso di mercato USA è inchiodato allo 0,47%. Questo aiuta, visto che un aumento pur modesto poteva frenare la fragile crescita americana. Nello scenario CSC l'ampia liquidità disponibile negli USA terrà il tasso interbancario ai minimi storici, seguendo il taglio del tasso FED: 0,30% in media nel 2012 e 0,05% nel 2013.

FED: bilancio imbottito di titoli di Stato a lunga

L'ammontare di *Treasury* nel portafoglio FED è rimasto stabile negli ultimi mesi: 1.664 miliardi di dollari a giugno, pari al 58,3% dell'attivo. Le obbligazioni in mano alla Banca nel complesso sono a 2.609 miliardi (852 sono *mortgage backed securities*, MBS) e il bilancio totale arriva a 2.854 miliardi.

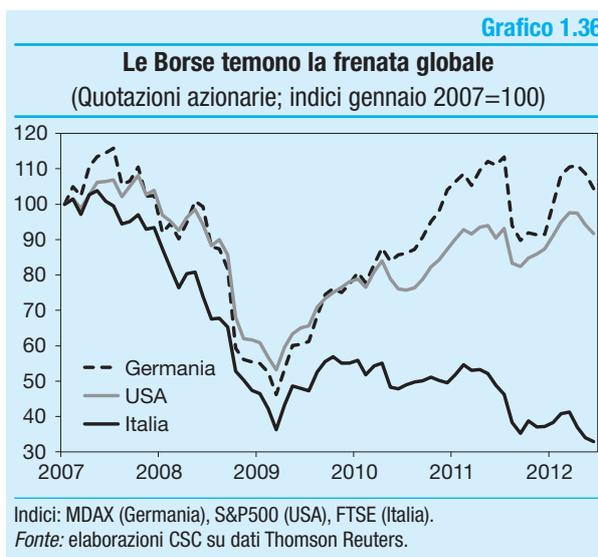
In aprile la FED ha deciso il proseguimento del programma *Twist*, varato a settembre 2011 per abbassare i tassi a lunga (altri 267 miliardi di dollari, dopo i 400 iniziali). Programma che ha già accresciuto nel bilancio della Banca centrale la quota di titoli federali a scadenze più lontane: a giugno 2012 i titoli tra 1 e 5 anni rappresentano il 32,7% del totale, 44,4% quelli tra 5 e 10 anni, 19,1% oltre 10 anni. La Banca ha confermato che reinvestirà in *Treasury* le somme incassate dal rimborso dei titoli giunti a scadenza, per tenere almeno stabile la dimensione del bilancio.

La FED ha sottolineato inoltre che la dimensione e la composizione del portafoglio titoli saranno aggiustate se necessario per sostenere la crescita economica. Molti membri del suo comitato direttivo ritengono che bisognerà accrescere ulteriormente le misure non standard ai primi segnali di rallentamento di occupazione e PIL. L'idea di un nuovo programma di acquisto titoli, cioè la terza fase del *quantitative easing* (QE3), resta quindi ancora viva.

Tassi a lunga in calo e Borse giù

Le aspettative inflazionistiche negli USA restano ancorate poco sopra il valore desiderato (2%). L'inflazione attesa implicita nei titoli di Stato decennali è infatti al 2,2% a giugno 2012, in calo dal 2,4% di marzo e ben lontana da livelli che rivelino ansie inflazionistiche. I tassi reali impliciti nei rendimenti dei titoli a 10 anni indicizzati all'inflazione sono scesi in territorio negativo a partire da gennaio 2012, arrivando al -0,5% a giugno. Uno stimolo importante agli investimenti.

I tassi nominali a lungo termine negli USA sono scesi negli ultimi mesi a nuovi minimi, dopo la salita osservata a inizio anno. Il rendimento dei *Treasury* trentennali è calato al 2,7% a giugno (dal 3,5% di marzo). Quello sulle obbligazioni tripla A di imprese USA, di pari durata, è al 3,7% (da 4,2%). Questa flessione è il frutto della fuga verso la qualità degli investitori di fronte alla crisi dei debiti sovrani nell'Eurozona e della politica esplicita della FED. Ma può anche segnalare una riduzione delle aspettative di crescita economica.



Indicazioni in tale senso vengono dalle quotazioni azionarie, scese del 6,1% a giugno rispetto al livello toccato a marzo (indice *Standard&Poor's 500*). In precedenza si era registrata una fase di risalita: +18,3% da settembre 2011 a marzo 2012. Wall Street è dell'8,3% sotto i livelli pre-crisi del gennaio 2007 (Grafico 1.36).

Euro in bilico

La crescente sfiducia degli operatori internazionali nei confronti dell'esito della crisi europea ha indebolito il cambio dell'euro. La sua volatilità è tornata ad aumentare negli ultimi mesi in concomitanza con il peggioramento del clima di fiducia nel mercato finanziario, ma è comunque prossima alla media storica, secondo quanto misurato dalla BCE. Dopo un miglioramento in marzo, a partire da aprile l'euro ha ricominciato a deprezzarsi: si è svalutato del 3,5% in termini effettivi nominali tra fine di marzo e giugno. Nei confronti di alcune importanti valute la moneta unica ha perso molto di più: nel medesimo periodo ha ceduto il 6,4% nei confronti del dollaro, il 5,5% verso lo yuan e il 9,1% nei confronti dello yen.

Le tendenze valutarie in questa fase sono ancora più difficili da decifrare, anche perché l'uscita della Grecia dall'Unione monetaria, che metterebbe in discussione l'esistenza stessa della moneta unica, non è stata del tutto scongiurata dall'esito delle elezioni di giugno.

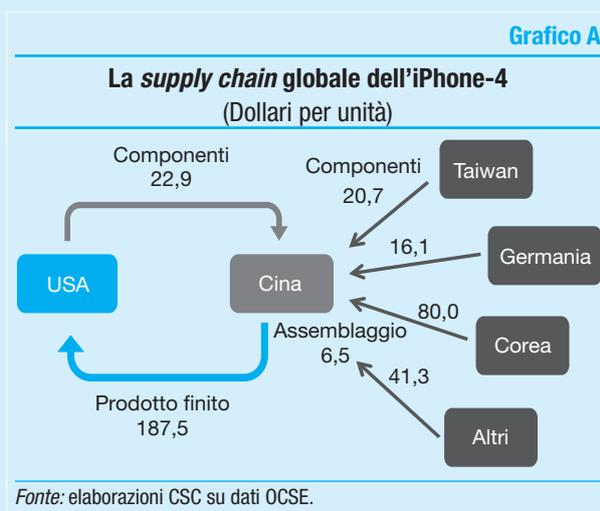
Lo scenario CSC incorpora, più come ipotesi di lavoro che come previsione, un tasso di cambio sui livelli correnti nei prossimi mesi (1,26 dollari per euro) e in risalita dalla fine di quest'anno. Nella media del 2012 il cambio si attesterebbe a 1,29 dollari, salendo a 1,32 nel 2013. Questi valori sono coerenti con la permanenza della Grecia nell'Area euro, con una soluzione della crisi del debito non immediata ma comunque raggiunta per fine 2012, e con una graduale ripresa di Eurolandia nel 2013.

Uscita dall'euro = svalutazione = rilancio di export e PIL? False equazioni

Ricorrere a una forte svalutazione del cambio, per rilanciare l'export e quindi la crescita: è la grande tentazione, inconfessabile, di molti dei paesi più in difficoltà di Eurolandia. Ciò presupporrebbe naturalmente l'uscita dall'euro. Ma lo strumento della svalutazione non funziona più bene come un tempo, e forse non funzionerebbe proprio del tutto. Per almeno quattro ragioni: la diffusione delle *supply chain* internazionali, i sistemi bancari in crisi che rendono molto difficile ottenere credito, la lenta risposta dell'export, il fatto che più paesi si troverebbero a svalutare insieme e quindi nessuno di loro guadagnerebbe competitività sugli altri. Inoltre, per poter esportare di più occorre avere un'ampia base industriale, che invece è assente in alcuni di quei paesi.

L'affermazione negli ultimi anni delle filiere globali tra imprese quale meccanismo efficiente di organizzazione della produzione riduce molto i guadagni di competitività ottenibili da una svalutazione. Attraverso le filiere globali i prodotti finiti non vengono più realizzati interamente da una o da un insieme di imprese localizzate nello stesso paese. Tradizionalmente le economie avanzate (come l'Italia) importano materie prime ed esportano beni semi-lavorati o finiti, realizzando così valore aggiunto su cui far leva per migliorare la competitività con un deprezzamento del cambio. Ma da molto tempo è un fenomeno in forte crescita e ormai consolidato l'importazione di semilavorati che entrano nei prodotti finiti. Ciò ha determinato la transizione, nelle relazioni commerciali internazionali, da un mondo di scambi di soli beni finiti a un mondo di scambi anzitutto di lavorazioni intermedie. Una transizione che è molto difficile, se non impossibile, far tornare indietro. Le *supply chain* globali sono un fenomeno in larga parte irreversibile.

Per esemplificazione, è molto istruttivo analizzare come avviene la produzione dell'iPhone-4 (Grafico A). La Cina, che appare come esportatrice di questo bene, assembla semplicemente beni intermedi prodotti da altri paesi. Il suo valore aggiunto è pari appena al 3,5% del totale incassato dall'esportazione. Il diagramma è esplicativo della fitta rete di scambi internazionali che comporta il nuovo modo di produrre i beni industriali¹.



¹ È probabile che i semilavorati importati in Cina siano a loro volta comprensivi di input prodotti da imprese di altri paesi, le quali ricorrano ad altri fornitori cinesi. Quindi la trama della fornitura potrebbe essere ben più complessa di quanto appaia in questo diagramma.

Ciò simultaneamente è stato causato dalla e ha provocato la frammentazione della catena del valore, frammentazione che è una delle principali spiegazioni della maggiore crescita degli scambi internazionali rispetto al PIL globale. Dal 1991 al 2011 il commercio mondiale (in volume) è cresciuto a un tasso medio annuo del 6,0%, il PIL mondiale del 2,7%. Il fatto che imprese di più paesi partecipino alla produzione di uno stesso bene fa aumentare gli scambi a parità di valore aggiunto. Se un paese svaluta, in assenza di filiere globali, ottiene un aumento dell'export e una riduzione dell'import di beni, sostituiti da produzione interna senza aumento dei costi se non di quelli per le materie prime importate, che in valuta locale deprezzata varranno di più. Ciò inietta un netto guadagno competitivo e rilancia il PIL. Ma oggi le imprese esportatrici di beni, finali e non, importano, oltre alle commodity, anche molti input intermedi indispensabili per realizzare le loro produzioni: in Italia, Spagna e Portogallo, per esempio, intermedi e commodity sono pari a oltre il 60% dell'import totale; in Grecia poco meno. La svalutazione del cambio renderebbe queste importazioni più costose, riducendo di molto il guadagno di competitività. Perciò l'effetto espansivo della svalutazione risulterebbe decisamente minore di quanto era un tempo per economie con produzioni fatte quasi interamente domesticamente; lo ha dimostrato di recente il caso britannico, in cui la svalutazione massiccia della sterlina ha generato miglioramenti competitivi nettamente inferiori all'atteso e a quanto predetto dai modelli econometrici, che ancora non incorporano le piene conseguenze del più recente sviluppo delle catene globali.

La seconda ragione che rende dubbio il successo di una svalutazione, o almeno nella dimensione sperimentata in passato, è che i sistemi bancari dei paesi PIIGS sono sotto pressione perché affrontano una serie di difficoltà che arriva in certi casi a minarne l'operatività (si veda il riquadro *Banche: fragili nei PIIGS, con leva troppo alta nei paesi core*). Ciò ha causato un violento *credit crunch* per imprese e famiglie. Se non si rimuovono prima le cause della stretta sul credito, gli effetti della svalutazione verrebbero vanificati: infatti, alla maggiore domanda di fondi da parte delle imprese per finanziare l'aumento di produzione e soddisfare così i nuovi ordini verrebbe con ogni probabilità opposto un rifiuto da parte delle banche. Con l'autofinanziamento ridotto al lumicino dalla recessione, la mancanza di liquidità dovuta ai ritardati pagamenti (ciò vale soprattutto in Italia) e il canale dell'accesso diretto ai mercati finanziari ancora precluso a molte imprese, specie piccole, il *credit crunch* è un muro insormontabile anche dopo una forte svalutazione.

Terza ragione: i tempi per il manifestarsi dei benefici su export e import possono essere lunghi. A parte l'impatto iniziale di rincaro dei prezzi dell'import, che si verifica nell'immediato e quindi prima che venga più che compensato dall'incremento del volume dell'export, dalla svalutazione del cambio ci si attende appunto un aumento dei volumi delle esportazioni e una contrazione di quelli delle importazioni (o almeno della parte di que-

ste sensibili alle variazioni dei prezzi), con conseguente miglioramento del contributo della domanda estera netta alla crescita. Tuttavia, perché ciò avvenga occorre tempo. Siccome nel breve termine (alcuni mesi) gli ordini all'export e all'import sono già acquisiti, i volumi sono fissi. Man mano che affluiscono i nuovi ordini, le imprese iniziano ad accrescere la produzione. Questo richiede investimenti. Le imprese devono anche sostituire parte dei beni intermedi in precedenza importati e diventati troppo costosi. Secondo studi effettuati su esperienze di svalutazione di paesi avanzati, solo dal secondo anno si ha un vero miglioramento. Nell'attuale condizione di fibrillazione dei mercati internazionali, un anno per iniziare a vedere dei risultati su export e PIL potrebbe essere troppo.

La quarta ragione è che, una volta frantumata la moneta unica, più paesi svaluteranno contemporaneamente. Un'economia ottiene, invece, il massimo vantaggio competitivo da una svalutazione quando è la sola a realizzarla. L'esperienza dell'Argentina dopo il 2002, cioè dopo aver abbandonato la parità fissa con il dollaro, è stata un grande successo proprio per questo: il Brasile e il Messico, paesi ad essa vicini e di dimensioni economiche paragonabili, lasciarono immutati i tassi di cambio. Se invece più monete svalutano una dopo l'altra in sequenza ravvicinata, nessuna di esse genera più competitività; i movimenti dei prezzi relativi si annullano l'uno con l'altro e l'effetto espansivo sul PIL è marginale. D'altra parte, l'effetto della svalutazione dipende dal peso dell'export sull'economia e, in particolare nel caso di uscita dall'euro, dalla quota delle vendite all'estero destinata al resto dell'Area euro: 64,6% nel caso del Portogallo, 54,4% in quello della Spagna e solo 34,7% per la Grecia (Tabella A). I primi due paesi avrebbero, quindi, molto da guadagnare da un deprezzamento di una loro valuta nazionale rispetto all'euro. Ma le svalutazioni contemporanee di più PIIGS limiterebbero, per ognuno di loro, l'effetto espansivo su questa parte dell'export, nella misura in cui le specializzazioni settoriali dei vari paesi si sovrappongono.

Infine, per poter trarre vantaggio dalla svalutazione del cambio occorre poter realizzare in casa più prodotti esportabili, in tempi ragionevoli. Perciò, una svalutazione ha più probabilità di aver successo se attuata in un paese che ha già una solida base industriale.

Tabella A

Export in Eurolandia: Grecia poco, Portogallo molto
(Composizione % degli scambi di merci, 2011)

	Esportazioni		Importazioni	
	Area euro	Extra Area euro	Area euro	Extra Area euro
Germania	39,6	60,4	44,5	55,5
Grecia	34,7	65,3	41,8	58,2
Irlanda	39,0	61,0	26,0	74,0
Italia	42,7	57,3	43,2	56,8
Spagna	54,4	45,6	47,8	52,2
Portogallo	64,6	35,4	66,0	34,0

Dati ordinati per export nell'Area euro.

Fonte: elaborazioni CSC su dati Eurostat.

La Grecia ha ben poco manifatturiero: nel 2011 la quota di valore aggiunto sul totale dell'economia era molto bassa rispetto agli altri paesi di Euro-landia (9,9% contro il 22,0% della Germania e il 15,9% dell'Italia; Tabella B). La dimensione del manifatturiero è contenuta anche in Portogallo (13,0%) e in Spagna (13,4%, ma con una dimensione in termini assoluti molto maggiore). È più ampia in Irlanda (25,8%).

In alternativa occorre essere in condizioni di produrre una maggior quantità di servizi esportabili, essenzialmente turismo e noli commerciali. Nei quali alcuni PIIGS sono ben posizionati: la Grecia lo è in entrambi i comparti, mentre la Spagna è tra i *leader* mondiali nel turismo.

Infine, tutti gli economisti che propugnano il ritorno alle monete nazionali e la loro svalutazione, additando ad

esempio i vantaggi ottenuti dall'Argentina sempre post-2002, non considerano che il rilancio del paese sudamericano è stato grandemente sostenuto dal rialzo internazionale delle quotazioni delle materie prime, di cui è abbondantemente dotato. Ma tale sostegno non ha avuto nulla a che fare con il deprezzamento del cambio argentino.

Tabella B

Poca industria in alcuni PIIGS
(Valore aggiunto, 2011, prezzi correnti)

	Manifatturiero		Totale economia
	% del totale	Mld. di euro	Mld. di euro
Slovacchia	25,9	16	63
Irlanda	25,8	36	141
Germania	22,0	505	2.296
Slovenia	20,2	6	31
Austria	18,9	51	272
Finlandia	18,2	30	166
Estonia	17,8	2	14
Italia	15,9	225	1.414
Belgio	14,0	46	329
Spagna	13,4	132	986
Malta	13,2	1	6
Portogallo	13,0	19	149
Paesi Bassi	12,7	69	540
Francia	10,1	181	1.789
Grecia	9,9	19	190
Cipro	6,1	1	16

Fonte: elaborazioni CSC su dati Eurostat.

2 LIBERARE L'ITALIA DAL PIOMBO BUROCRATICO PER TORNARE A CRESCERE

L'inefficienza della pubblica amministrazione pervade ogni ambito della vita sociale ed economica in Italia. Dalle lungaggini e dall'incertezza nella concessione dei permessi ai ritardi della giustizia, dall'evasione iniqua e distorsiva all'istruzione poco meritocratica nel corpo docente, dall'interpretazione spesso aleatoria di norme troppo numerose e poco chiare alla molteplicità delle pratiche e degli enti preposti. Tutto ciò costituisce un grave ostacolo al benessere dei cittadini e allo sviluppo delle imprese, scoraggia gli investimenti, italiani e dall'estero, pone l'Italia agli ultimi posti in quasi ogni graduatoria internazionale di competitività e allontana i talenti. Tutto ciò provoca un grave danno sotto forma di minor PIL. Tutto ciò origina dall'organizzazione (che bada poco o punto al risultato), dalla cultura giuridico-formalistica e dall'autoreferenzialità della P.A. Perciò la riforma della pubblica amministrazione è la madre di tutte le riforme.

Liberare l'Italia dal piombo della burocrazia è, dunque, la via maestra per riportare il Paese su un alto sentiero di sviluppo. Secondo le stime elaborate dal CSC, basate sulle statistiche riguardanti il grado di soddisfazione delle famiglie per i servizi pubblici, una diminuzione dell'1% dell'inefficienza della pubblica amministrazione (misurata dalla difficoltà a raggiungerne gli uffici) è associata a un incremento dello 0,9% del livello del PIL pro-capite e a un aumento di 0,2 punti percentuali della quota dei dipendenti in imprese a partecipazione estera sul totale dell'occupazione privata non-agricola. Si tratta di risultati molto significativi, se si considera che il PIL pro-capite italiano, tra il 2000 e il 2007, era salito di appena lo 0,6% annuo e che nel 2012, a causa della doppia profonda recessione, sarà arretrato ai livelli pre-1998. E se si considera che gli addetti nelle imprese estere presenti in Italia sono appena il 5,1% degli occupati totali privati.

Tra le cause dell'inefficienza della pubblica amministrazione alcune sono istituzionali: il nuovo Titolo V, annata 2001, e il policentrismo normativo, che ne è derivato, hanno reso più complesso e disarticolato l'ordinamento amministrativo, perché hanno creato lo spazio agli interventi, per lo più scoordinati, di ogni livello di governo (dallo Stato alle Regioni, dalle Province ai Comuni) sulla disciplina delle norme che riguardano l'attività di impresa.

Il capitolo è stato elaborato da Alessandro Gambini (CSC), Marco Ravazzolo (Area Affari legislativi Confindustria), Giuseppe Coco (Università di Firenze) e Bernardo Giorgio Mattarella (Università di Siena e Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione). Hanno collaborato Mauro Sylos Labini (CSC e Università di Pisa), nell'ispirazione ·/·

Non è, tuttavia, solo una questione di norme, scritte per altro sempre peggio, contraddittorie e di non trasparente applicazione. Nel rendere la pubblica amministrazione poco attenta alle esigenze dei privati contribuiscono anche e soprattutto alcune sue caratteristiche strutturali, eredità del passato difficili da scardinare nonostante numerosi tentativi di riforma: l'autoreferenzialità, la dipendenza dalla politica e l'inefficiente utilizzo delle risorse che ha a disposizione.

Più di qualcosa è stato fatto per ridurre i malfunzionamenti della pubblica amministrazione e migliorare il contesto per il fare impresa. Tra gli interventi più rilevanti ci sono: le semplificazioni procedurali (con l'introduzione della SCIA e della Conferenza di servizi, la riduzione dei tempi dei procedimenti amministrativi) e organizzative (riforma dello Sportello unico per le attività produttive, SUAP); una drastica riduzione del numero delle norme (anche se moltissime di quelle abrogate erano ormai di fatto inefficaci).

La misura più incisiva è il programma di Misurazione e riduzione degli Oneri Amministrativi (MOA), che ha permesso di calcolare fino ad oggi costi amministrativi per più di 26 miliardi l'anno gravanti sulle imprese, contribuendo a determinare semplificazioni con taglio di oneri per 8,1 miliardi annui.

Ma, per rilanciare davvero lo sviluppo, la via della semplificazione amministrativa e normativa va percorsa con decisione, costanza, pazienza e ampio consenso, perché è un processo complesso, lungo e che sposta redditi, poteri e responsabilità. Non esistono ricette miracolistiche per semplificare, né misure che risolvano tutti i problemi se prese singolarmente. La semplificazione è, infatti, un'azione che ha per oggetto un mosaico complesso e articolato: l'ordinamento. Per questo motivo la sua azione deve avvenire su più fronti e deve essere sempre considerata e valutata nella sua interezza.

Il vero nodo da sciogliere riguarda il comportamento dei dipendenti pubblici: il funzionario competente, che privilegia la qualità del servizio e trova i modi per superare correttamente possibili ostacoli formali è una risorsa preziosa che va valorizzata.

Occorre, infine, da un lato, attuare le numerose semplificazioni rimaste ancora sulla carta, prima tra tutte quella dello sportello unico, e, dall'altro, intervenire nei settori di regolazione rimasti immuni dai tentativi di riforma a causa di resistenze e veti.

Va creato un ambiente normativo favorevole alle attività produttive intervenendo anche sulla Costituzione. Chiarezza, certezza e omogeneità delle regole, proporzionalità e ragionevolezza degli adempimenti e delle relative sanzioni devono guidare le prossime riforme. Per accelerare i tempi di risposta degli uffici pubblici e migliorare la qualità dei processi decisionali è indispensabile intervenire su procedimenti, apparati e funzioni della macchina pubblica e sul rispetto effettivo dei diritti dei privati, troppo spesso danneggiati proprio da chi dovrebbe tutelarli, cioè la pubblica amministrazione stessa.

del lavoro e nell'interpretazione dei risultati, e Luigia Grasso (Area Affari legislativi Confindustria) nella stesura dell'Appendice sulle misure di semplificazione pubblicata on-line. Gli autori ringraziano la *task-force* MOA dell'Ufficio per la semplificazione del Dipartimento della Funzione Pubblica, coordinata da Silvia Paparo, per le informazioni fornite sulle attività di misurazione e riduzione degli oneri amministrativi, e Isabella Salza dell'Unità per la semplificazione e la qualità della regolazione della Presidenza del Consiglio dei Ministri, per le informazioni e i dati sullo stato di avanzamento della riforma del SUAP. L'intera responsabilità di quanto scritto ricade sugli autori e sui curatori.

2.1 Una pubblica amministrazione al servizio dell'economia e non autoreferenziale? Diagnosi ed effetti economici

La pubblica amministrazione complica la vita a imprese e cittadini

La competitività di un paese e il benessere dei suoi cittadini dipendono in misura cruciale dall'efficienza della sua pubblica amministrazione. Le scelte di investimento sono fortemente influenzate dal numero, dalla complessità e dalla comprensività delle pratiche amministrative e dalle lungaggini nello svolgimento delle pratiche e nel rilascio dei permessi. L'esistenza di un apparato amministrativo in grado di dare risposte certe in tempi ragionevoli è perciò determinante per l'accumulazione di capitale, l'attrattiva di investitori esteri, l'incentivo di quelli domestici a intraprendere nuove iniziative. Ma anche per la qualità della vita delle persone e quindi per l'efficiente impiego del loro tempo e dei loro denari, per l'attrazione dei talenti dall'estero e per la capacità di invogliare i talenti italiani a restare o addirittura a tornare.

Il modello di amministrazione pubblica previsto nella nostra Costituzione all'art. 97 è diretto a soddisfare tali esigenze, poiché stabilisce che gli uffici pubblici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento (efficacia, efficienza ed economicità) e l'imparzialità dell'amministrazione (trasparenza, pubblicità, non discriminazione).

L'indicatore del buon andamento della P.A. è dato dal rapporto tra i risultati raggiunti dalla sua azione e la quantità delle risorse impiegate. E tale rapporto è in Italia troppo basso: le inefficienze e il peso della burocrazia drenano risorse non solo pubbliche, ma anche private, sia direttamente attraverso oneri sia indirettamente attraverso ritardi, che frenano gli investimenti interni e dall'estero e, in ultima analisi, ostacolano la crescita economica.

Fare impresa nel mondo

Queste verità sono ben rappresentate da alcuni numeri. Nel rapporto *Doing Business 2012* (DB) della Banca Mondiale l'Italia si posiziona all'87° posto su 164 paesi per la facilità di fare impresa, retrocedendo di quattro posizioni rispetto al 2011, al penultimo posto tra i paesi UE e ben al di sotto di concorrenti come Spagna (44°), Francia (29°), Germania (19°), Regno Unito (7°) e Stati Uniti (4°). Singapore guida questa speciale classifica dal 2007. Tempi e costi ci penalizzano. Per esempio, per ottenere un permesso

Queste verità sono ben rappresentate

Tabella 2.1

Costruire un capannone? Costi elevati e tempi lunghi
(Rilascio del permesso di costruire, dati 2011)

	Numero di procedure necessarie	Giorni necessari	Costo ¹ (in % del PIL pro-capite)
Italia	11	258	138
Francia	10	184	14
Germania	9	97	50
Regno Unito	9	99	64
Spagna	8	182	52
Stati Uniti	15	26	13
Media OCSE	14	152	54

¹ Include tutti i costi amministrativi sostenuti anche durante la fase di costruzione (ad esempio gli oneri di urbanizzazione secondaria e le perizie).
Fonte: elaborazioni CSC su dati *Doing Business 2012*.

per costruire un capannone in Italia sono necessari in media 258 giorni e una spesa pari al 138% del PIL pro-capite; in entrambi i casi una misura più che doppia di quella di Germania e Regno Unito e dieci volte più grande rispetto a quella degli Stati Uniti (Tabella 2.1). Ma altre *worst practice* riguardano, come è noto, l'aver giustizia nel rispetto dei contratti, il pagamento delle imposte, l'avvio di un'impresa.

L'evidenza non si ferma qui. L'Italia occupa una posizione arretrata rispetto ai principali concorrenti in tutte le classifiche più aggiornate di competitività stilate a livello internazionale: *Global Competitiveness Index* (GCI) del World Economic Forum (WEF), *World Competitiveness Scoreboard* (WCS) dell'IMD, *Index of Business Freedom* (IBF) elaborato dalla Heritage Foundation in collaborazione con Wall Street Journal (Tabella 2.2). Secondo il GCI 2011-2012 il Paese occupa la 114esima posizione (su 142 paesi) per sprechi nella spesa pubblica e

la 140esima per costo della regolamentazione pubblica, mentre l'inefficienza della burocrazia risulta, per il 19,0% di un campione di imprese intervistate, la variabile più problematica su quindici fattori di criticità per il fare impresa. Seguono, citati da più del 10% dei rispondenti, il peso del fisco, l'accesso al credito, la regolamentazione del lavoro, l'insufficienza delle infrastrutture.

Fare impresa in Italia

L'analisi comparativa delle condizioni per fare impresa è consolidata a livello internazionale, ma non mancano ormai studi sull'eterogeneità che esiste in Italia tra regioni o addirittura province e comuni riguardo allo stesso tipo di variabili. La Banca Mondiale sta svolgendo un'analisi *sub-national* su dodici capoluoghi di regione e sette porti italiani, i cui risultati saranno pubblicati in settembre. Un'analisi sul *Doing Business* a livello regionale per l'Italia è stata pubblicata da Magda Bianco e Francesco Bripi (2010), i quali hanno ragionato per il 2008 su cinque indicatori del fare impresa, teoricamente sottoposti a legislazione omogenea, ma con potenziali differenze territoriali nell'applicazione della disciplina: avvio di un'impresa, ottenimento di licenze, trasferimento di proprietà, ottenimento legale del rispetto di un contratto, chiusura di un'impresa¹. Oltre all'atteso divario Nord-Sud, confermato dal posizionamento delle regioni del Mez-

Tabella 2.2

Un confronto impietoso (Posizioni nelle graduatorie di competitività)				
	DB (164)	GCI (142)	IBF (179)	WCS (59)
Italia	87	43	46	40
Francia	29	18	26	29
Germania	19	6	15	9
Regno Unito	7	10	7	18
Spagna	44	36	34	39
Stati Uniti	4	5	14	2

In parentesi il numero dei paesi che formano la graduatoria.
Fonte: elaborazioni CSC su dati Banca Mondiale, Heritage Foundation, IMD, WEF.

¹ Per un approfondimento si veda Magda Bianco e Francesco Bripi, *La difficoltà di fare impresa*, in Rivista economica del Mezzogiorno, vol. XXIV, n. 4, 2010.

zogiorno nella parte bassa della classifica generale, da quell'analisi emerge che l'introduzione di nuove procedure di semplificazione è efficace. Per esempio, la Comunicazione Unica per l'avvio d'impresa (introdotta dalla legge n. 40/2007) ha prodotto miglioramenti in generale in termini di costi e tempi (Grafico 2.1) e ridotto il divario Nord-Sud. Si osserva in sostanza una convergenza verso una maggior rapidità nell'ottenimento dei permessi per l'avvio d'impresa, suggerendo che i divari nelle tempistiche riscontrati con le procedure non semplificate potrebbero originare dal grado di efficienza della P.A. locale che, con l'introduzione della semplificazione, avrebbe minori possibilità di opporre resistenze.

Imprese e P.A.

L'eccessiva burocrazia rappresenta un ostacolo all'attività delle imprese, soprattutto di piccole e piccolissime dimensioni, che sono meno strutturate e quindi devono utilizzare una proporzione maggiore di risorse per interagire con la P.A., spesso dovendo dedicargli il tempo e l'impegno dello stesso imprenditore. Secondo il rapporto PROMO P.A. 2011 il livello di soddisfazione complessivo dell'operato della P.A. espresso dalle imprese di micro e piccola dimensione, escluse quelle individuali e quelle con 1 e 2 addetti, è stato nel 2011 pari a 4,5 su una scala di giudizio da 0 a 10, in lieve miglioramento rispetto al 2010 (4,3) grazie alla migliore performance delle P.A. del Mezzogiorno². Tra le inadempienze della P.A. la più sentita è il ri-

Grafico 2.1

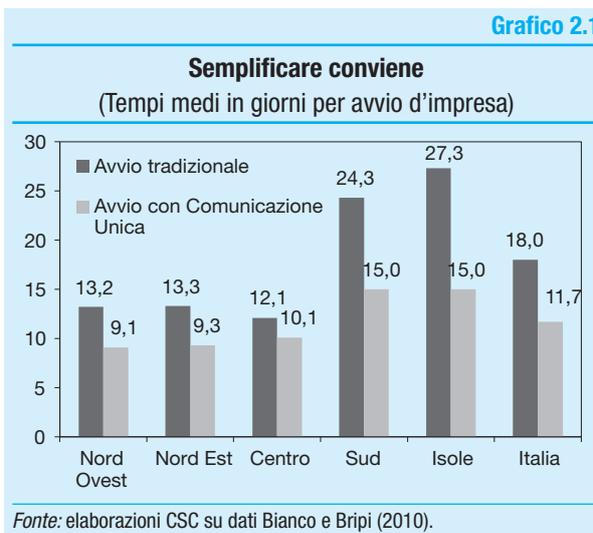


Tabella 2.3

L'handicap dei pagamenti della P.A.
(Tempi medi di pagamento della P.A. alle imprese private, giorni, primo trimestre 2012)

Italia	180	Paesi Bassi	44
Grecia	174	Regno Unito	43
Spagna	160	Rep. Ceca	42
Portogallo	139	Svizzera	42
Cipro	83	Polonia	39
Belgio	73	Lettonia	38
Francia	65	Danimarca	37
Rep. Slovacca	62	Germania	36
Ungheria	57	Svezia	35
Lituania	56	Islanda	34
Bulgaria	52	Norvegia	34
Irlanda	48	Estonia	25
Romania	45	Finlandia	24
Slovenia	45	Media	65
Austria	44		

Fonte: elaborazioni CSC su dati Intrum Justitia.

² Per un approfondimento si veda Annalisa Giachi (a cura di), *Imprese e burocrazia Sesto Rapporto Nazionale - 2011 Come le piccole e micro imprese giudicano la pubblica amministrazione*, Franco Angeli, Milano, 2011.

tardo medio dei pagamenti, che per le imprese oggetto dello studio è stato pari a 159,9 giorni, più alto nei servizi (167,0) che nell'industria (152,3). D'altronde, per i tempi di pagamento della P.A. l'Italia è all'ultimo posto nel confronto in Europa, dove nei primi tre mesi del 2012 la media è stata di 65 giorni, contro i 180 in Italia, cioè un rapporto di uno a tre (Tabella 2.3).

Nell'azione della P.A. la semplificazione dell'iter burocratico e l'organizzazione e la sinergia degli uffici sono le due priorità per le imprese, giacché ritengono che in esse sia più alto il margine di miglioramento. Negativo è anche il giudizio sull'andamento della qualità dei servizi della P.A. negli ultimi cinque anni, specialmente al Nord Est, a dimostrazione di come il rapporto con la P.A. sia percepito come molto difficile proprio là dove è più fitto il tessuto imprenditoriale, e forse proprio in ragione di ciò³.

Imprese-ICT-P.A. Un invito implicito alla semplificazione amministrativa da parte delle imprese italiane è contenuto nella rapidità con cui sono state adottate le nuove modalità ICT di interazione con la P.A.: secondo l'ISTAT nel corso del 2010 il 75,8% delle imprese ha utilizzato Internet nei rapporti con la P.A. direttamente, quota che sale all'84,0% se includiamo quelle che hanno utilizzato elettronicamente intermediari, e il 70,8% lo ha fatto per usufruire di servizi di tipo non esclusivamente informativo. Questi indicatori collocano le imprese italiane al di sopra della media UE-27, anche se non ai primi posti (Grafico 2.2). L'eccessiva difficoltà, il dispendio di tempo richiesto dalle procedure amministrative on-line e la necessità di perfezionare le operazioni con un invio cartaceo costituiscono, per un'impresa italiana su due, i principali ostacoli all'interazione via web con la P.A. Un ulteriore elemento di problematicità emerge dalle segnalazioni delle imprese a Confindustria, secondo cui spesso esse sono costrette a interagire con una molteplicità di amministrazioni comu-



ni. L'eccessiva difficoltà, il dispendio di tempo richiesto dalle procedure amministrative on-line e la necessità di perfezionare le operazioni con un invio cartaceo costituiscono, per un'impresa italiana su due, i principali ostacoli all'interazione via web con la P.A. Un ulteriore elemento di problematicità emerge dalle segnalazioni delle imprese a Confindustria, secondo cui spesso esse sono costrette a interagire con una molteplicità di amministrazioni comu-

³ A questo proposito sono sempre più numerose le imprese del Nord Est che, penalizzate dai costi del sistema Italia e corteggiate dai territori oltralpe, collocano nuove iniziative industriali in Francia, Austria, Svizzera e Slovenia. In Austria, ad esempio, 1.100 imprese hanno investito 26 miliardi facendo dell'Italia la seconda presenza industriale dopo la Germania. Per un approfondimento sull'emigrazione degli imprenditori italiani verso l'Est Europa si veda Matteo Ferrazzi e Matteo Tacconi, *Me ne vado a Est. Imprenditori e cittadini italiani nell'Europa ex comunista*, Edizioni Infinito, Roma, 2012.

nali e Camere di Commercio, ciascuna delle quali per svolgere le stesse operazioni utilizza frequentemente software informatici differenti. Per esempio, per lo Sportello Unico per le Attività Produttive sono impiegati, a seconda dell'ente, i programmi MUTA, STARWEB, SUAPED, PEOPLE. Ciò comporta la necessità di dotarsi di tanti software quanti sono quelli impiegati dalle amministrazioni con cui si deve operare, oppure, più verosimilmente, di esternalizzare alcune procedure a consulenti.

L'altra faccia della medaglia

La performance amministrativa è solo una faccia della medaglia dell'inefficienza della P.A. I tempi lunghi per ottemperare alle procedure, ad esempio pagare le tasse e i contributi previdenziali, per cui secondo *Doing Business* occorrono 285 ore all'anno in Italia contro una media OCSE di 186, sono spesso legati all'incertezza dovuta alla complessità del quadro regolamentare, innanzitutto in termini di eccessivo numero di norme esistenti ai vari livelli amministrativi, spesso non coordinate e non di rado in contrasto tra loro (talvolta volutamente, per ribadire la propria mal intesa e mal impiegata autonomia). Non è solo una questione di quantità, relativa alla produzione legislativa annua nazionale, regionale, provinciale e comunale e allo stock normativo esistente (sulla riduzione del quale si dirà più avanti), ma piuttosto e soprattutto di qualità della normazione, perché la cattiva qualità delle norme, quando non provoca la loro stessa inapplicabilità, per lo meno comporta una complicazione in luogo della semplificazione ritenuta essenziale per la competitività economica e genera incertezza applicativa a causa dell'aleatorietà interpretativa, già di per sé molto elevata nel Paese.

Spazio per la corruzione

Con l'ulteriore rischio che il ginepraio di norme, che spesso disciplinano materie di interesse pubblico, lasci ampio spazio alla discrezionalità dell'amministrazione e diventi così un potente incentivo alla corruzione, "le cui dimensioni sono di gran lunga superiori a quelle che vengono, spesso faticosamente, alla luce", per usare le parole del Presidente della Corte dei Conti, Luigi Giampaolino⁴. L'indagine di Transparency International ci pone al 69° posto, su 182 paesi analizzati, per percezione del livello di corruzione del settore pubblico, davanti nella UE solo a Romania, Grecia e Bulgaria. Tra i Paesi OCSE l'Italia è, secondo la graduatoria stilata dall'OCSE stessa, al 29° posto per corruzione e al 25° per il grado di fiducia dei cittadini nelle istituzioni nazionali. La lotta alla corruzione è una priorità che il Governo Monti sta perseguendo attraverso un apposito DDL in corso di approvazione.

Cittadini e P.A.

L'eccesso di burocrazia, la complicazione e la moltiplicazione delle norme non solo danneggiano le imprese, ma irritano e angosciano anche i cittadini, che vengono spesso a scontrarsi con l'autoreferenzialità degli uffici. Questa scatenava le lamentele sulla scarsa qualità dei servizi pubblici: si pensi alle ore di file da fare a

⁴ Corte dei Conti, *Inaugurazione dell'anno giudiziario 2012 - Relazione orale del Presidente Luigi Giampaolino*, febbraio 2012.

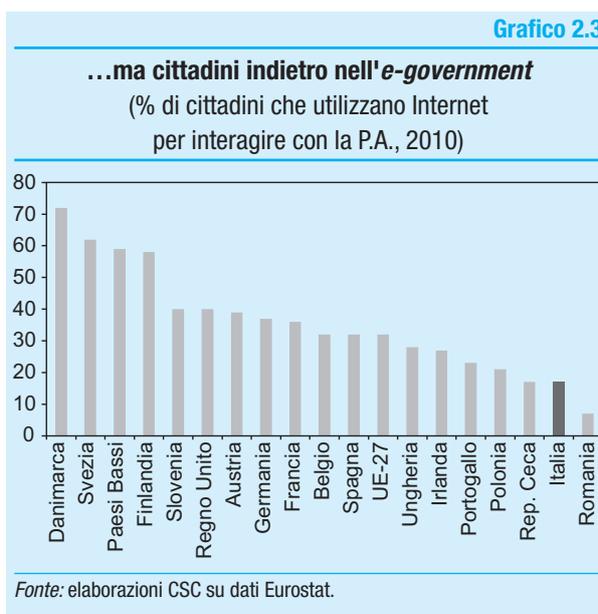
Roma per ricevere il codice fiscale di un neonato, una procedura che potrebbe essere tranquillamente effettuata on-line, oppure ai diciotto moduli che una signora di Venezia ha dovuto compilare per ricevere un euro di pensione in eccesso rispetto ai 1.000 che ha potuto avere in contanti in base alla nuova norma in vigore dal 1° marzo scorso. Tutto ciò non contribuisce certo a migliorare l'immagine della P.A. e a far sentire lo Stato vicino ai cittadini.

I quali, forse proprio perché abituati a decenni di uso di carte bollate e di materiale rigorosamente cartaceo, continuano a esitare nell'utilizzare dei servizi pubblici on-line: solamente il 17% nel 2010 lo ha fatto, una percentuale più alta nella UE solo di quelle di Bulgaria, Grecia e Romania (Grafico 2.3). Anche tra gli utenti di Internet nel 2010 solo il 35,1% ha fatto ricorso al web nei precedenti dodici mesi per collegarsi ai siti della P.A., il 25,4% si è avvalso dei servizi on-line per scaricare moduli e il 12,9% per restituirli compilati. Secondo l'indagine *Cittadini e nuove tecnologie* dell'ISTAT per oltre i tre quarti dei consumatori il principale contatto con la P.A. rimane quello personale agli sportelli.

Per circa un terzo dei cittadini il principale ostacolo a un maggior uso degli strumenti informatici è costituito proprio dalla mancanza di contatto personale; pesano anche le difficoltà tecniche e la mancanza di strumenti adeguati (entrambe per un quarto dei cittadini) e i timori circa la sicurezza della procedura. La P.A. è, dunque, ancora vista dai cittadini come un luogo dove recarsi personalmente. A volte complicato da raggiungere: il 34,9% delle famiglie italiane ha dichiarato nel 2010 di avere un po' o molta difficoltà a recarsi agli uffici comunali, una percentuale che è più alta al Sud (41,1%) che al Nord (28,8%). Una P.A. percepita più lontana al Sud rispetto che al Nord suggerisce che l'autoreferenzialità e le resistenze della P.A., il peso dell'eccessiva burocrazia, la complicazione amministrativa e normativa siano in qualche modo collegati anche con lo sviluppo economico e civile del territorio.

Gli effetti economici di una P.A. inefficiente

Economicità, efficienza, efficacia, vicinanza della P.A. ai suoi clienti (troppo spesso ancora chiamati e considerati utenti), siano imprese o cittadini, sono corollari del fondamentale



principio del buon andamento dell'attività amministrativa. Se volessimo riassumere la cattiva performance della P.A. nell'unica espressione "peso della burocrazia" potremmo ben dire che essa costituisce un handicap competitivo per il sistema paese, che condiziona la crescita dell'economia, rendendo meno interessante investire in Italia. Attraverso quali canali il peso della burocrazia si ripercuote sull'economia? È possibile misurarne l'impatto?

Costi elevati

Un primo canale passa per i costi e le lungaggini nei tempi di risposta che le imprese devono subire. Secondo il rapporto PROMO P.A. 2011 la burocrazia pesa per il 7,4% del fatturato delle imprese micro e piccole; non è solo una questione di costi monetari, ma anche di tempi eccessivi cui le imprese sono sottoposte per avviare un'attività o ottenere un permesso ambientale. Tempi difficili da misurare per tutti i procedimenti e per tutte le amministrazioni, ma che con certezza colpiscono negativamente la spinta agli investimenti interni sul territorio.

Secondo la Commissione europea (2007) gli oneri amministrativi derivanti da obblighi informativi (OI), non necessari e non proporzionati all'obiettivo di regolazione, di tutti i livelli di governo (europeo, nazionale, regionale e locale) hanno un impatto reale sulla crescita economica e pesavano in Italia, prima dell'avvio del programma di Misurazione e riduzione degli Oneri Amministrativi, il cd. programma MOA⁵, il 4,6% del PIL: 73 miliardi di euro, se prendiamo come riferimento il PIL 2011⁶. Di essi sappiamo che 26,5 miliardi di oneri amministrativi di competenza statale sono stati misurati dal programma MOA. E va considerato che questi oneri non tengono conto della diminuzione della competitività dovuta direttamente all'inefficienza della P.A. e quindi ai minori investimenti e produttività del Paese.

Pur considerando la trasversalità degli obblighi informativi, che spesso sono gli stessi per imprese molto diverse per dimensione e tipologia di attività, naturalmente dobbiamo tenere conto che non tutte le imprese ne sono soggette. Volendo, quindi, pensare al costo medio degli obblighi informativi sopportati da un'impresa, non possiamo ripartire i costi totali di tutte le aree di regolazione per il numero totale delle imprese italiane da 1 a 249 addetti su cui si concentra il MOA. Facendo lo sforzo di considerare alcune tipologie ricorrenti di impresa, che naturalmente non hanno la pretesa di esaurire lo spettro delle imprese esistenti, ma soddisfano ipotesi abbastanza generali sull'operatività delle stesse, possiamo stabilire dei *benchmark* di riferimento e capire in quali aree di regolazione gli obblighi informativi colpiscono più pesantemente le imprese che li devono sopportare.

⁵ Per i dettagli sul funzionamento del programma di Misurazione e riduzione degli Oneri Amministrativi e i risultati raggiunti si rimanda più avanti all'interno di questa sezione alla parte sulle tecniche per la semplificazione amministrativa e normativa.

⁶ «Unnecessary and disproportionate administrative burdens can have a real economic impact», p. 3 dell'«Action programme for Reducing Administrative Burdens in the EU» (Commissione europea, gennaio 2007).

Se consideriamo imprese non di micro dimensioni, non in fase di *start-up* e, dunque, in gestione ordinaria della loro attività (che può ben comprendere anche investimenti in nuovi macchinari, attrezzature e capitale umano)⁷, un'azienda manifatturiera affrontava, prima degli interventi di semplificazione derivanti dal MOA, un costo medio annuo, ottenuto come somma dei costi medi unitari annui di tutti gli obblighi informativi misurati dal progetto MOA (ovvero al netto di una parte sostanziale degli oneri fiscali e degli oneri da controlli), di circa 14.000 euro; dalle semplificazioni già approvate, posto che l'impresa se ne possa appropriare pienamente, deriva un risparmio del 28,4%, equivalente a quasi 4.000 euro (Tabella 2.4)⁸. Costi più elevati emergono per un'impresa attiva nel terziario (ad esempio, dei servizi tecnologici e informatici), che partecipa a gare e procedure in economia per servizi e forniture (22.827 euro)⁹ e per un'impresa edile¹⁰, che partecipa a gare per appalti ed è tenuta a ottemperare a OI pe-

Tabella 2.4

MOA: molte differenze nei costi			
(Costi per OI e risparmi attesi a regime per impresa, euro e %)			
	Costi pre-MOA	Risparmi MOA	Risparmi MOA (%)
Impresa manifatturiera	14.044	3.993	28,4
Impresa dei servizi tecnologici che partecipa a gare e procedure in economia	22.827	6.818	29,9
Impresa edile che partecipa a gare per lavori pubblici con cantieri	38.774	3.830	9,9

Fonte: elaborazioni CSC su dati Dipartimento Funzione Pubblica.

⁷ Questa assunzione ci permette, innanzitutto, di scartare le stime MOA sulle imprese da 1 a 4 addetti, basate su *focus group* e meno robuste dal punto di vista statistico, e di utilizzare e concentrarci sulle stime dei costi per OI relative alle imprese da 5 a 249 addetti, elaborate con la collaborazione dell'ISTAT. Inoltre, ci consente di non considerare un insieme di costi, non numerosi e relativi a OI che risultano tipici solo delle imprese in fase di inizio della propria attività e che con difficoltà potremmo considerare congiuntamente agli altri tipici della vita ordinaria d'impresa.

⁸ Gli unici adempimenti fiscali considerati nel calcolo sono gli OI per dichiarazione IVA e dichiarazione 770 (modello per i sostituti d'imposta). Per gli oneri amministrativi ambientali con rinnovo pluriennale (ad esempio, l'autorizzazione allo scarico di acque reflue industriali) il costo medio unitario dell'OI è stato spalmato sul periodo intercorrente tra due rinnovi.

⁹ L'esempio di impresa dei servizi tecnologici si basa sull'ipotesi di un'impresa che partecipa in media in un anno a 6,4 gare di appalto e a 11,6 procedure in economia per servizi e forniture (numero medio di gare e procedure in economia cui le imprese dei servizi partecipano in un anno stimato sulla base delle rilevazioni telefoniche ISTAT). Si è scelto di rappresentare il caso di un'impresa che partecipa sia a gare sia a procedure in economia per servizi e forniture sulla base dei risultati di un questionario sottoposto alle Associazioni con la collaborazione di Confindustria Servizi Innovativi e Tecnologici e di quelli delle interviste telefoniche svolte dall'ISTAT secondo cui il numero totale di appalti per servizi e forniture si ripartisce quasi in maniera equa tra quelli in economia e quelli non in economia, con un leggero vantaggio per i primi. L'impresa considerata non utilizza cantieri.

¹⁰ L'esempio di impresa edile si basa sull'ipotesi di un'impresa che partecipa a 33,6 gare di appalto per lavori (numero medio di gare cui le imprese edili partecipano in un anno stimato sulla base delle rilevazioni telefoniche ISTAT), essendo anche committente di se stessa; l'impresa fa uso di cantieri, anche con ponteggi. La scelta di privilegiare il caso di un'impresa edile che partecipa a gare e non a procedure in economia, confortata dalla consultazione con l'associazione di categoria ANCE, è giustificata dal fatto che il numero di gare in un anno per lavori, che emerge dalle interviste telefoniche svolte dall'ISTAT è sei volte più alto del numero di procedure in economia per lavori. Ciò non esclude la possibilità che un'impresa edile, che partecipa a gare, possa anche partecipare a procedure in economia per lavori.

santi e più ricorrenti per sicurezza sul lavoro e cantieri (38.774 euro). I risparmi da semplificazioni già adottate, come mostrato a livello aggregato più avanti nell'approfondimento sul MOA (Tabella 2.8), sono minori in termini percentuali per le imprese che partecipano ad appalti e organizzano cantieri¹¹.

Meno attraenti

Il secondo canale della negativa incidenza della burocrazia sull'economia passa attraverso la minore attrattività dell'Italia per gli investimenti delle imprese estere. Conta in ciò naturalmente, oltre al comportamento delle P.A., anche il comportamento delle imprese. L'esistenza di condizioni di inefficienza della P.A. non solo penalizza le imprese italiane presenti sul territorio via costi maggiori e tempi di risposta più lunghi, ma disincentiva anche quelle estere a scegliere il Paese come sito produttivo e investire. Preferiscono, infatti, ordinamenti più *business friendly* per gli investimenti. Prendendo come *proxy* dell'efficacia dell'azione della P.A. la percezione della sua vicinanza all'economia e, in particolare, la percentuale di famiglie che dichiarano un po' o molta Difficoltà a Raggiungere gli Uffici Comunali (DRUC), la percentuale di addetti di imprese a partecipazione estera sul totale degli addetti è correlata negativamente a livello regionale con la DRUC: circa il 33% della variabilità regionale della quota degli addetti di imprese multinazionali è spiegata dalla "lontananza" della P.A. Controllando per un indicatore di delittuosità, che dovrebbe teoricamente disincentivare gli investimenti esteri sul territorio regionale, e per il fatto che nel Sud la presenza di imprese a partecipazione estera è strutturalmente più bassa anche per motivi diversi da legalità e sicurezza (per esempio, lontananza dai mercati di sbocco europei, logistica più complessa, mancanza di adeguate infrastrutture), una diminuzione dell'1% della DRUC (corrispondente, ad esempio, al caso in cui essa in Piemonte scenda allo stesso livello che ha in Veneto) è associata, in media, a un aumento di 0,2 punti della percentuale di addetti di imprese a partecipazione estera sul totale degli occupati nel settore privato (esclusa l'agricoltura, dati di fonte ASIA ISTAT), che nel 2008 era pari al 5,1%. Si tratta quindi di un progresso notevole, considerato appunto il basso livello di partenza.

Scarsa fiducia

Il terzo canale della negativa influenza dell'eccesso di burocrazia è costituito dalla fiducia dei cittadini e dalla competitività del Paese. Il peso della burocrazia ha non solo effetti economici diretti sulle imprese in termini di oneri aggiuntivi, ma anche indiretti che dipendono dall'impatto che l'inefficienza della P.A. ha sulla fiducia dei cittadini e sulla competitività dell'intera economia e che peggiorano, quindi, la performance economica complessiva del Paese. Secondo le stime del CSC emergono impatti

¹¹ Va precisato che per gli appalti non sono ancora stati stimati i risparmi derivanti dalla istituzione della banca dati appalti, istituita dal Decreto Semplifica Italia e che sarà operativa a partire dal 1° gennaio 2013, mentre per i cantieri è elevata l'incidenza dei costi per gli adempimenti formali in materia di sicurezza del lavoro (circa 4,5 miliardi a livello aggregato, di cui 3,0 per i cantieri), che ancora non sono stati oggetto di semplificazione. Inoltre, va ricordato che, coerentemente con il metodo, sono misurati solo gli obblighi informativi e non le misure di sicurezza; ridurre gli obblighi formali potrebbe consentire di intervenire di più sulle misure di sicurezza.

rilevanti di una P.A. più efficiente sullo sviluppo economico: una diminuzione dell'1% della DRUC è associata con un aumento del PIL pro-capite dello 0,9%, anche quando concentriamo la nostra attenzione all'interno delle tre macroaree italiane: Nord, Centro e Sud e controlliamo per il livello di scolarizzazione della popolazione e, quindi, per la qualità del capitale umano a disposizione per la crescita.

Crescita tarpata La relazione statistica tra sviluppo economico e una maggiore efficienza della P.A. emerge solo considerando il livello del PIL pro-capite o possiamo affermare che esiste un'associazione pure con la performance dell'economia italiana negli ultimi anni? Utilizzando il PIL a prezzi costanti per il periodo 2002-2007 è possibile verificare se l'inefficienza della P.A. è correlata con il tasso di crescita dell'economia nello stesso periodo. Controllando per il PIL pro-capite regionale all'inizio del periodo, una diminuzione dell'1% della DRUC è associata con una crescita aggiuntiva del PIL pro-capite a prezzi costanti di 0,15 punti percentuali. Volendo portare all'estremo l'interpretazione della relazione statistica e leggendo l'associazione come una relazione causa-effetto che va dall'inefficienza della P.A. alla crescita del PIL reale, si può dire che l'effetto di una P.A. lontana, inefficace e inefficiente sullo sviluppo dell'economia italiana non è affatto trascurabile, dato che la crescita del PIL reale pro-capite in quel periodo è stata del 2,4% in Italia.

Cosa non ha funzionato

L'assetto istituzionale del Paese La riforma del Titolo V della Costituzione (Legge costituzionale n. 3/2001) ha delineato un riparto di competenze normative e amministrative di Stato, Regioni ed Enti locali, che ha accentuato la complessità dell'assetto istituzionale dell'Italia. Ha, infatti, assegnato pari dignità istituzionale ai diversi livelli di governo e ciò si è sostanziato in un incremento dell'autonomia normativa e amministrativa attribuita agli enti territoriali e in una compressione di alcune originarie prerogative statali (art. 114 Costituzione).

Attualmente il potere legislativo tra Stato e Regioni è così ripartito:

- lo Stato ha potestà esclusiva in alcune specifiche materie (concorrenza, diritto civile, diritto penale, diritto processuale, livelli essenziali delle prestazioni da garantire su tutto il territorio, tutela dell'ambiente e dei beni culturali, ecc.) e concorrente con quella delle Regioni in altre (tutela e sicurezza del lavoro, istruzione, ricerca scientifica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi, tutela della salute, produzione e distribuzione nazionale dell'energia, ecc.). Nell'ambito della potestà concorrente lo Stato può stabilire solo i principi fondamentali che le Regioni sono tenute a rispettare nel legiferare (art. 117, commi 2 e 3, Costituzione);
- le Regioni hanno potestà esclusiva e residuale in tutte le materie che non ricadono nella competenza statale esclusiva o in quella concorrente (art. 117, comma 4, Costituzione).

La potestà regolamentare spetta allo Stato nelle materie in cui ha legislazione esclusiva, fatta salva la delega alle Regioni. Nelle altre materie tale potestà spetta alle Regioni. I Comuni, le Province e le Città metropolitane hanno invece potestà regolamentare per ciò che riguarda la disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni a loro attribuite (art. 117, comma 6, Costituzione).

Il policentrismo normativo La riforma, quindi, ha determinato la nascita di un "policentrismo normativo", che ha reso complessa e disarticolata la regolamentazione delle attività produttive, soprattutto quella di natura amministrativa (autorizzazioni, permessi, licenze, controlli, e così via). A oggi, infatti, Stato, Regioni ed Enti locali contribuiscono, il più delle volte in modo non coordinato, a produrre la disciplina delle attività delle imprese.

Ne deriva che le imprese devono spesso sottostare a disposizioni statali su autorizzazioni e controlli della PA applicabili in maniera omogenea sul territorio nazionale (per esempio, Codice dell'ambiente, Codice dei beni culturali e del paesaggio, normativa sulla prevenzione incendi) e contemporaneamente a una serie di discipline regionali e locali che dispongono requisiti, condizioni e procedure per il rilascio delle autorizzazioni richieste per lo svolgimento delle attività produttive e che sono fortemente diversificate sul territorio.

Ciò comporta per le imprese difficoltà di carattere operativo e notevoli oneri di adempimento a seconda dei differenti ordinamenti regionali e locali che vigono nelle località in cui svolgono l'attività. Tutto questo è il frutto (bacato) della tecnica legislativa utilizzata nella stesura dell'art. 117 Costituzione. Infatti, con la riforma del 2001 allo Stato è stata attribuita la facoltà di intervenire in via esclusiva su alcune materie e trasversalmente in materie di competenza regionale o locale solo con provvedimenti che stabiliscano standard minimi, in modo da non sopprimere totalmente la potestà legislativa degli enti sub-statali nelle materie in cui tali standard vengano individuati. Si tratta dei livelli essenziali delle prestazioni, della tutela della concorrenza, del coordinamento informativo e statistico dei dati delle amministrazioni appartenenti ai diversi livelli di governo territoriale, in sostanza di interessi generali che hanno sostituito quello più ampio dell'interesse nazionale previsto dall'art. 117 Costituzione precedente alla riforma, in base al quale le leggi regionali non potevano contrastare con gli indirizzi politici ed economici di rilevanza nazionale stabiliti da Parlamento e Governo.

L'esistenza dell'interesse nazionale aveva consentito alle attività produttive di essere regolate in maniera uniforme dallo Stato nei casi in cui ricorressero specifiche esigenze di unitarietà. Si pensi allo Sportello Unico per le Attività Produttive (SUAP, d.lgs. n. 112/1998 e DPR n. 447/1998).

Le competenze sulle attività produttive Con la riforma la disciplina delle attività produttive ha continuato a non essere espressamente contemplata dalla Costituzione come di compe-

tenza statale. Questo non vuol dire che le attività produttive siano state trasferite in blocco, automaticamente e tacitamente, alla competenza legislativa residuale ed esclusiva delle Regioni. Le attività produttive infatti rappresentano un fenomeno complesso che, come tale, forma oggetto di diverse branche del diritto: diritto civile, diritto penale, diritto amministrativo e diritto processuale. Mentre il diritto civile, il diritto penale e quello processuale rientrano nella competenza esclusiva dello Stato (art. 117, comma 2, lett. l, Costituzione), quello amministrativo, non contemplato espressamente dall'art. 117 Costituzione, è frammentato nelle diverse materie di regolazione: ambiente, paesaggio, tutela del territorio, energia, trasporti, infrastrutture, ordine pubblico, pubblica sicurezza, salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, e così via. A ciò si aggiunga che nemmeno la disciplina del procedimento amministrativo e, più in generale, dell'attività amministrativa è oggetto di regolazione unitaria statale, poiché anch'essa non è contemplata espressamente nell'art. 117, comma 2, Costituzione. Ne consegue che ogni livello di governo ad oggi si considera legittimato a dettare disposizioni che riguardano i modi e le forme di interazione verso terzi.

L'attuale impostazione dell'art. 117 Costituzione ha quindi determinato la frammentazione del diritto amministrativo, compreso quello riguardante le attività produttive (autorizzazioni, permessi, licenze, adempimenti soggetti a controlli, e così via), creando molti problemi e difficoltà per gli operatori economici e più in generale per il sistema produttivo, poiché spesso ha rallentato o impedito anche numerose iniziative di semplificazione. Il legislatore statale post-riforma ha tentato più volte di rimediare a questa frammentazione avvalendosi del suo potere di determinare i livelli essenziali delle prestazioni che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (art. 117, comma 2, lett. m, Costituzione) o della potestà legislativa in concorrenza (art. 117, comma 2, lett. e, Costituzione). Alcuni di questi interventi hanno però formato oggetto di ricorsi alla Corte Costituzionale da parte delle Regioni, come nel caso dell'impugnazione della riforma del SUAP, che la Corte Costituzionale, con la sentenza n. 15/2010, ha fortunatamente rigettato.

Ciò è dovuto anche al fatto che nelle Regioni si è diffusa la convinzione che le attività produttive rappresentino un settore di regolazione unitario di competenza residuale, forse perché il legislatore in qualche occasione le ha considerate alla stregua di una vera propria materia di regolazione, soprattutto prima della riforma del 2001, per cui oggi dovrebbero essere assoggettate, come tutte le materie, ai criteri di riparto dell'art. 117.

Recepimento a "macchia di leopardo" Peraltro, quando lo Stato non si è avvalso della facoltà di intervenire in maniera unitaria ma ha rimesso alle Regioni e agli Enti locali il compito di recepire nei loro ordinamenti gli istituti di semplificazione disposti a livello centrale, ne è derivata un'attuazione a macchia di leopardo, che ha contribuito a creare ancora più incertezze e disparità tra gli operatori economici.

La criticità di fondo dell'attuale art. 117 della Costituzione deriva dal fatto che non si è tenuto conto dell'impossibilità di circoscrivere in maniera aprioristica una determinata materia a un certo livello di governo, posto che in ogni settore di disciplina assumono rilevanza molteplici interessi, la cui tutela e regolazione possono richiedere talora un intervento statale, talaltra un intervento regionale, ovvero entrambi. Ciò accade specialmente per le attività produttive, per le quali la riforma del 2001 avrebbe dovuto trovare un punto di equilibrio tra le esigenze di unitarietà e quelle del decentramento.

Non "leale collaborazione" tra livelli di governo La questione non si esaurisce all'interno dell'art. 117, ma riguarda anche le forme e i modi di raccordo e coordinamento tra i vari livelli di governo. Una parte consistente del contenzioso costituzionale, infatti, nasce dalla violazione del principio di "leale collaborazione", ossia di quell'insieme di regole ricavabili dalla Costituzione che sottendono l'esercizio delle funzioni da parte dei vari livelli di governo in modo che gli interessi centrali e quelli territoriali siano sempre adeguatamente contemperati. Attualmente la principale sede istituzionale per l'applicazione di tale principio è rappresentata dal sistema delle Conferenze (d.lgs. n. 281 / 1997), che però non sempre si è dimostrato all'altezza di tale compito.

L'autoreferenzialità della P.A. Non è solo una questione di scrittura delle norme e delle leggi. A rendere le pubbliche amministrazioni poco "amichevoli" nei confronti dei privati, poco attente alle loro esigenze, contribuiscono anche alcune loro caratteristiche strutturali, che incidono pesantemente sul loro funzionamento.

Innanzitutto, il modo stesso in cui l'organizzazione e l'attività delle amministrazioni sono regolate dalla legge. Si lamenta spesso l'eccesso di norme, adempimenti e controlli formali, prodotto di una cultura giuridica formalista e poco attenta ai risultati. Il problema, naturalmente, non sono né il diritto né i giuristi in sé, ma la quantità di diritto e la mentalità dei giuristi. Le leggi sono necessarie alla certezza e all'affidabilità di tutti i rapporti economici e amministrativi, ma troppe leggi soffocano l'attività delle imprese e quella della P.A., facendo sì che il tempo e le migliori energie siano impiegati per adeguarsi alle continue innovazioni legislative, piuttosto che alla ricerca di soluzioni utili ai cittadini e alle imprese. I dirigenti amministrativi, di conseguenza, spesso concepiscono se stessi come applicatori della legge più che come solutori di problemi.

Gran parte del peso della burocrazia deriva, quindi, dall'autoreferenzialità delle amministrazioni, troppo spesso attente più alle esigenze interne che a quelle degli *stakeholder*. Un'indagine del CENSIS, pubblicata a dicembre 2008, ha rivelato che, su un campione di dipendenti pubblici (complessivamente circa 4.000) appartenenti a 150 amministrazioni (Regioni, Enti locali, Università, Centri di ricerca, Camere di Commercio e Istituti per l'alta formazione artistica e musicale) delle Regioni ex obiettivo 1 (Campania, Puglia, Basilicata,

Calabria, Sicilia, Sardegna), solo il 22,1% degli intervistati, a proposito dei propri enti di appartenenza, ritiene eccessiva l'attenzione per il mero rispetto degli adempimenti e delle procedure amministrative.

L'autoreferenzialità non riguarda solo i comportamenti, ma anche i modi di concepire l'organizzazione degli uffici. Da una ricerca effettuata dal Forum PA nel maggio 2010 presso un panel di quasi 2.000 esperti e *stakeholder* della P.A., emerge che a pesare maggiormente sulla complessità della macchina pubblica è l'autoreferenzialità delle strutture, che, a fronte di norme che prevedono semplificazioni nei rapporti tra P.A. e privati, non adeguano i propri modelli organizzativi per consentirne l'implementazione¹².

Peraltro, l'autoreferenzialità è un atteggiamento che si manifesta non solo negli uffici preposti all'applicazione delle norme, ma anche in quelli che a vario titolo intervengono nell'iter di formazione di nuovi provvedimenti di semplificazione. Spesso i veti e le resistenze sono motivate dall'esigenza di perpetuare situazioni di potere o evitare nuovi compiti e responsabilità.

La riforma Brunetta Contro l'autoreferenzialità di uffici e funzionari è intervenuta la riforma Brunetta (d.lgs. n. 150/2009), improntata ai principi del *New Public Management*, il *corpus* di teorie che, mutuando le tecniche del management aziendale, individuano metodologie gestionali delle amministrazioni orientate al raggiungimento di risultati di efficienza, efficacia e qualità dei servizi.

La riforma Brunetta delinea infatti un nuovo modello di organizzazione degli uffici e della contrattazione collettiva delle retribuzioni dei dipendenti pubblici con l'obiettivo di incrementare la performance del pubblico impiego. Tale modello consiste nella programmazione di obiettivi e risultati che devono formare oggetto di monitoraggio in relazione alla corresponsione di premi per il merito e sanzioni per il demerito. In particolare, le amministrazioni sono tenute a istituire un proprio ciclo di gestione della performance, che deve prevedere la definizione degli obiettivi che si intendono raggiungere, gli standard di qualità nell'erogazione dei servizi, la misurazione e valutazione della performance, organizzativa e individuale, l'utilizzo di sistemi premianti, secondo criteri di valorizzazione del merito e rendicontazione dei risultati (art. 4 d.lgs. n. 150/2009). Quanto alla valutazione delle performance, la riforma obbliga ogni amministrazione pubblica a misurare e a valutare i risultati delle attività degli uffici e dei singoli lavoratori, secondo le linee guida definite dalla Commissione indipendente per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche (CiVIT), istituita dallo stesso decreto, che fanno riferimento in primo luogo al rispetto dei tempi dei procedimenti previsti in via normativa e alle condizioni disposte nelle carte di servizi (art. 13). La misurazione e la valutazione della performance sono svolte da appositi organismi indipendenti (OIV), di cui ogni amministrazione si deve dotare (art. 14).

¹² Per un approfondimento si veda Forum PA, *Liberiamo la PA! Indagine sugli ostacoli al cambiamento della PA*, maggio 2010.

Speculare al sistema di gestione e valutazione delle performance sono le nuove disposizioni sui premi e le sanzioni. Con riferimento ai primi, la riforma ha potenziato i meccanismi selettivi con l'obiettivo di premiare il merito e incoraggiare l'impegno. Quanto alle seconde, la riforma ha rafforzato l'impianto sanzionatorio con l'obiettivo di assicurarne l'effettività e l'efficacia deterrente.

Una riforma inattuata...

La riforma, purtroppo, è rimasta finora vittima delle resistenze a livello politico e amministrativo e i suoi frutti sono ancora lontani. Hanno senza dubbio inciso negativamente sulla sua attuazione la manovra economica del 2010 (DL n. 78/2010, convertita dalla legge n. 122/2010) e l'intesa tra lo stesso Ministero della P.A. e i sindacati del 4 febbraio 2011.

In particolare, la manovra, per contenere la spesa pubblica, ha stabilito che per gli anni 2011, 2012 e 2013 il trattamento economico complessivo di ciascun dipendente pubblico, anche di qualifica dirigenziale e compreso il trattamento accessorio, non può superare quello previsto per il 2010 e che le progressioni di carriera hanno effetto solo a fini giuridici. L'intesa prevede, invece, che le retribuzioni complessive, comprensive della parte accessoria, conseguite dai lavoratori nel corso del 2010 non devono diminuire per effetto dell'applicazione della riforma. Peraltro, l'intesa ha anche previsto che eventuali premi, da corrispondere negli angusti limiti fissati dalla manovra (trattamento previsto per l'anno 2010), debbano essere finanziati solo con gli eventuali risparmi di spesa conseguiti dalle singole amministrazioni.

A maggio 2012 è stata siglata un'intesa tra il Ministero della P.A. e i sindacati dei lavoratori pubblici che riguarda alcuni aspetti della riforma Brunetta. In particolare, l'intesa demanda a futuri interventi normativi la razionalizzazione e la semplificazione dei meccanismi di misurazione e valutazione delle performance e l'ampliamento degli spazi riservati alla contrattazione collettiva per la valorizzazione e l'incentivazione del personale.

...anche se non del tutto

In realtà c'è una parte importante della riforma della P.A. che ha preso vita con il primo monitoraggio da parte della CiVIT, in collaborazione con gli OIV delle singole amministrazioni, sull'adempimento da parte delle 88 amministrazioni centrali degli obblighi previsti dal d. lgs. n. 150/2009: l'85% delle amministrazioni centrali risulta aver adottato il Piano della performance, il 71% il Sistema di misurazione e valutazione della performance e l'80% il Programma triennale per la trasparenza e l'integrità¹³. I risultati in tutti e tre i casi vedono i ministeri e gli enti previdenziali realizzare le migliori performance medie su una scala da 0% a 100% di conformità ai criteri individuati dalle linee guida della CiVIT, con una maggiore attenzione alla *compliance*, cioè al rispetto delle prescrizioni legislative e delle delibere della CiVIT nella compilazione dei documenti, piuttosto che alla qualità dei documenti

¹³ CiVIT, *Relazione annuale sull'attività svolta Anno 2011*, febbraio 2012.

stessi, che per tutte le tipologie di amministrazione è ancora al di sotto del 50% di conformità alle linee guida (Grafico 2.4).

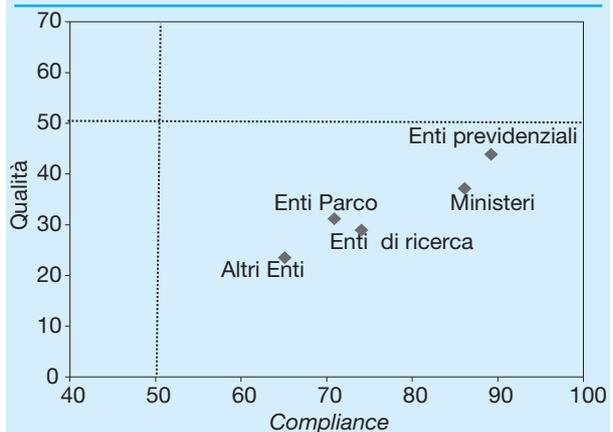
L'indipendenza della P.A. dalla politica Tra i fattori che hanno inciso negativamente sulla efficiente gestione delle amministrazioni pubbliche merita particolare attenzione l'ambiguo e spesso distorto rapporto tra politica e dirigenza pubblica. La pubblica amministrazione è soggetta all'indirizzo politico e deve contribuire lealmente alla realizzazione delle politiche della maggioranza di governo, ma non è al servizio dei politici: è "al servizio della Nazione", come affermato dalla Costituzione. Tra i due padroni dell'amministrazione, il primo (i politici) tende spesso a prevaricare e ad affermare i propri obiettivi, a scapito dell'interesse generale: ciò è avvenuto per troppo tempo, per esempio, con i fenomeni di *spoils system*, che hanno fatto sì che, nelle nomine ai vertici delle amministrazioni, la fedeltà partitica prevalesse sulla competenza e sulla coerenza dell'azione amministrativa.

Dalla già citata ricerca effettuata da Forum PA è emerso anche che, tra i principali fattori che incidono sulla capacità della P.A. di svolgere con imparzialità e correttezza i suoi compiti, il più indicato (37% dei rispondenti) è stata l'ingerenza della politica sull'amministrazione.

Su queste problematiche qualche passo avanti, però, è stato fatto. La Corte Costituzionale è intervenuta a più riprese per smantellare quelle norme che prevedevano meccanismi di cessazione automatica degli incarichi dirigenziali legati all'alternanza politica (ad esempio, sentenze n. 103/2007, n. 161/2008, n. 246/2011). Tra i motivi di fondo delle censure di illegittimità è da annoverare la contrarietà dei meccanismi di *spoils system* al principio costituzionale di continuità e buon andamento dell'azione amministrativa (art. 97 Costituzione). La Corte, però, ha riconosciuto legittimi tali meccanismi se applicati ai dirigenti apicali (segretari generali, capi dipartimento), vale a dire a quelli di maggiore coesione con gli organi politici. In questo modo, è stata contemperata l'esigenza della continuità e del buon andamento dell'azione amministrativa con quella, altrettanto meritevole di tutela, di evitare possibili "ostacoli" agli organi di governo espressione di rappresentanze politiche nella definizione degli indirizzi politico-amministrativi cui sono chiamati per legge (art. 4 d.lgs. n. 165/2001).

Grafico 2.4

Riforma Brunetta: previdenza e ministeri in testa
(Valutazioni medie della CIVIT sui Sistemi di misurazione e valutazione della performance, per tipo di amministrazione, valori %)



Fonte: elaborazioni CSC su dati CIVIT.

La riforma Brunetta ha recepito i principi fissati nelle pronunce della Corte Costituzionale, stabilendo che gli incarichi di funzione dirigenziale che cessano decorsi novanta giorni dal voto sulla fiducia al governo sono quelli apicali (art. 19, commi 3 e 8, d.lgs. n. 165, come modificati dalla riforma).

Le responsabilità dei pubblici funzionari In tema di responsabilità delle istituzioni nei confronti dei cittadini, un illustre giurista ha affermato più di settanta anni fa che: “attribuire a una persona o a un ente la possibilità di violare ogni diritto senza che il diritto stesso sia capace di una reazione, significa negare la stessa esistenza obiettiva del diritto, il quale, se violato impunemente, cessa di essere diritto”¹⁴.

Da allora sono intervenuti numerosi cambiamenti nelle regole, anche costituzionali (art. 28 Costituzione¹⁵), e nelle pronunce della giurisprudenza, che hanno via via delineato un quadro di responsabilità dei dipendenti pubblici e delle amministrazioni di appartenenza sempre più articolato.

Oggi i funzionari pubblici rispondono sul piano civile, penale, amministrativo, dirigenziale e disciplinare. Recenti interventi normativi hanno impresso una forte accelerazione all’evoluzione delle normative e dei principi di responsabilità dei funzionari. Ad esempio, la legge n. 69/2009 ha espressamente riconosciuto il diritto al risarcimento del danno da ritardo nella conclusione dei procedimenti. Si tratta di un’ipotesi di responsabilità civile applicabile alla P.A. intesa come organizzazione, ma il funzionario colpevole (dolo o colpa grave) può essere chiamato a rispondere in via amministrativa per i danni che l’amministrazione è eventualmente costretta a risarcire ai privati (cd. responsabilità erariale, art. 1 legge n. 20/1994). Questa tipologia di responsabilità è stata rafforzata dal Decreto Semplifica Italia, che ha espressamente previsto che la mancata o tardiva emanazione del provvedimento amministrativo costituisce elemento di valutazione ai fini della responsabilità amministrativo-contabile dei funzionari pubblici, per il cui accertamento è previsto l’obbligo, strumentale, in capo ai giudici di trasmettere le sentenze passate in giudicato che accolgono i ricorsi in tema di silenzio-inadempimento alla Corte dei Conti. Per agevolare l’emersione delle responsabilità, il Decreto prevede anche che nelle autorizzazioni deve essere espressamente indicato il termine che la legge prescrive per il loro rilascio e, nel caso in cui questo non venga rispettato, il tempo che l’ufficio ha impiegato effettivamente. In questo modo si rende trasparente l’entità delle violazioni.

¹⁴ Si veda Vittorio Emanuele Orlando, *La responsabilità regia e le disposizioni dei re inglesi*, in Vittorio Emanuele Orlando, *Diritto pubblico generale. Scritti vari coordinati in sistema*, Milano, 1940, p. 499.

¹⁵ Art. 28 Costituzione: “I funzionari e i dipendenti dello Stato e degli enti pubblici sono direttamente responsabili, secondo le leggi penali, civili e amministrative, degli atti compiuti in violazione di diritti. In tali casi la responsabilità civile si estende allo Stato e agli enti pubblici”.

Come anticipato, la riforma Brunetta ha poi potenziato le responsabilità dirigenziali e disciplinari per assicurare obiettivi di performance. Queste responsabilità peraltro sono state sempre più estese con specifico riferimento ad alcune semplificazioni. Ad esempio, in tema di conferenza di servizi, modulo di semplificazione procedurale del 2010 (si veda più avanti), è previsto che la mancata partecipazione ai lavori della conferenza ovvero la ritardata o mancata adozione della determinazione motivata di conclusione del procedimento sono valutate ai fini della responsabilità dirigenziale o disciplinare e amministrativa.

Di fronte a un quadro normativo di questo tipo, viene da chiedersi come mai le prestazioni della P.A. continuino a essere in troppi casi inefficienti. Molto dipende dalla scarsa implementazione dei controlli e delle ispezioni che sono funzionali all'imputazione delle responsabilità. La mancanza di controlli di legalità dell'azione dei singoli e dell'esercizio sia dei poteri disciplinari di fronte alle violazioni sia dei doveri di denuncia, se mancanti, vanificano tutti gli sforzi del legislatore sul tema della responsabilità. La riforma Brunetta è intervenuta pure su questi aspetti, ma anche in questo caso si è costretti a registrare la sua mancata attuazione.

Incostanza delle politiche di semplificazione

La semplificazione amministrativa è stata sì perseguita, anche con decisione, negli ultimi anni. Nel determinare i suoi scarni risultati, però, sono stati decisivi due difetti del legislatore: la discontinuità e la pigrizia. La prima è legata alla costante ridefinizione delle priorità, a ogni cambio di maggioranza o di ministro: non si contano, per esempio, le deleghe legislative per il riordino di importanti settori di normazione non esercitate dai vari governi. Gli strumenti normativi vengono così introdotti e poi abbandonati. Nel 1997, per esempio, si varò la legge annuale di semplificazione; da allora ne furono approvate appena quattro fino al 2005, poi più nulla. E mentre con una mano si semplifica, con un'altra si complica: quando si è fatto il conto delle misure di semplificazione e di quelle di "amministrativizzazione", il saldo è spesso stato negativo.

La stessa responsabilità politica per la semplificazione amministrativa si sposta continuamente, da un ministro all'altro e da una struttura amministrativa all'altra.

La pigrizia del legislatore è evidente nel modo in cui a volte si ostina a tentare di semplificare attraverso norme generali inattuabili: quella sulle zone a burocrazia zero rappresenta un esempio che è sotto gli occhi di tutti. Scrivere norme generali come questa è facile, ma il loro ambito di applicazione è così incerto da avere efficacia nulla. Per semplificare sul serio, non servono enunciazioni di principio, ma una revisione analitica della legislazione di settore, che consenta di verificare la necessità degli adempimenti amministrativi previsti per ogni singola attività o procedura. Le riforme amministrative richiedono pazienza sia nel disegnarle sia nell'attuarle: un altro frequente limite delle politiche di semplificazione è dato dal fatto che ci si ferma all'approvazione della legge, trascurando la sua attuazione, che non è meno importante.

Class action

In altri casi, il legislatore agisce in modo frettoloso e introduce istituti e discipline spesso utili, ma non adeguatamente coordinati con il contesto economico e istituzionale. Un buon esempio è la *class action* introdotta nel 2009 nel settore pubblico come strumento di tutela nei confronti della P.A. Tuttavia, l'azione permette solo la richiesta di una migliore organizzazione delle strutture pubbliche e non consente di chiedere risarcimenti del danno. Ma questa esigenza è da prendere seriamente in considerazione, se si pensa che molti servizi della P.A., se non erogati in modo efficiente, o non erogati affatto, possono determinare danni a intere categorie di utenti.

Disciplina dei procedimenti

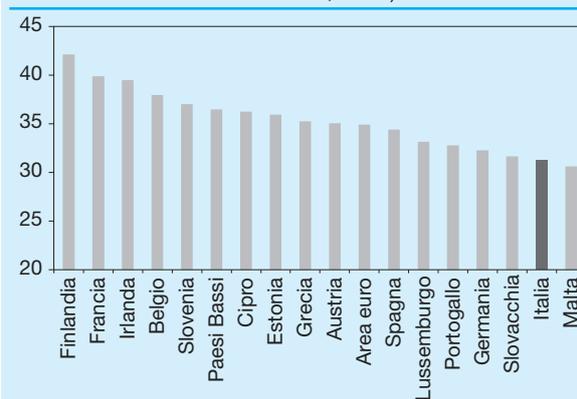
Un altro aspetto della scarsa continuità nella politica di semplificazione è costituito dalla disciplina dei procedimenti amministrativi, che spesso riflettono la complessità e frammentarietà dell'organizzazione amministrativa. Semplificarli è relativamente facile, ma è un lavoro faticoso, perché i procedimenti sono migliaia. Occorrerebbe, innanzitutto, conoscerli, ma spesso le amministrazioni non sono molto attente a mantenere aggiornato il catalogo dei propri procedimenti. Nel 1994 fu compiuto un censimento dei procedimenti delle sole amministrazioni statali, che risultarono essere circa 5.400. Ma il censimento non è mai stato aggiornato, né completato con i procedimenti delle amministrazioni autonome. Molti enti pubblici non hanno mai fatto un elenco dei propri procedimenti, che pur sarebbe necessario per applicare la disciplina legislativa dei termini massimi di durata. E disporre di queste informazioni sarebbe utile per poter intervenire sulle anomalie. Molti procedimenti, come quelli di acquisto o di pagamento, si svolgono nello stesso modo in tutte le amministrazioni: se la durata è sensibilmente diversa tra le diverse amministrazioni, ci sono margini di miglioramento.

Risorse: più che troppe...

In rapporto al PIL il totale della spesa pubblica nel 2012 arriva al 50,4%, contro il 45,6% tedesco e il 48,9% nella media UE. Tuttavia, un'ampia quota, nettamente superiore a quella degli altri principali paesi, è vincolata a destinazioni che sono eredità del passato: interessi sul debito pubblico e pensioni. Quindi, per capire meglio cosa non ha funzionato e non funziona nella P.A. dobbiamo guardare con più attenzione alle risorse finanziarie e al capitale umano di cui effettivamente dispone per svolgere le sue attività. Una disponibilità che, al netto delle voci citate, in realtà è scarsa e ciò non è un'informazione che emerge nel dibattito pub-

Grafico 2.5

Italia: bassa spesa pubblica (senza zavorre del passato)
(Spesa pubblica al netto di interessi e pensioni, in % del PIL, 2009)



Fonte: elaborazioni CSC su dati Eurostat.

blico. Innanzitutto, se togliamo dalla spesa pubblica totale gli interessi sul debito pubblico, che è superiore al 120% del PIL e che è stato generato nei decenni scorsi, e la spesa pensionistica più alta tra i paesi avanzati, relativa a prestazioni in essere elargite secondo i generosi canoni del passato, restano uscite pari al 31,3% del PIL nel 2009 (ultimo anno disponibile per il confronto internazionale), la quota più bassa tra i paesi dell'Area euro, a parte Malta (Grafico 2.5).

Da allora al 2011, va aggiunto che la spesa pubblica primaria e non previdenziale è stata ridotta del 4,0% ed è arrivata al 29,4% sul PIL¹⁶. Tale diminuzione, indispensabile nel quadro di crisi finanziaria internazionale, è stata ottenuta agendo sia sul monte retribuzioni (con il blocco delle buste paga e la diminuzione dei dipendenti pubblici) ed effettuando tagli lineari; secondo la Corte dei Conti tutto ciò ha "obbligato e obbliga le amministrazioni ad una defatigante, costosa, continua attività di revisione degli assetti organizzativi che impedisce il consolidamento di procedure, competenze e professionalità specifiche, con negativi riflessi sulla quantità e qualità dei servizi erogati"¹⁷.

Inoltre, il lavoro assorbito dalla P.A. (e misurato con il numero di unità di lavoro standard, ULA) in Italia è diminuito ogni anno dal 2006 al 2011 e la sua quota sulla forza lavoro ha raggiunto il 14,3% nel 2008 (ultimo anno disponibile), inferiore alla media OCSE (15,0%) e ai valori di Francia e Regno Unito, ma superiore a quello della Germania (9,6%; Tabella 2.5). Tale confronto non tiene peraltro conto del fatto che in Italia il tasso

Tabella 2.5

Dipendenti pubblici: pochi e molto più vecchi

(Occupati nella P.A., valori %)

	% della forza lavoro ¹ (2008)	% sopra 50 anni (2009)
Danimarca	28,7	38,0
Svezia	26,2	44,0
Finlandia	22,9	35,8
Francia	21,9	30,5
Regno Unito	17,4	31,2
Belgio	17,1	42,4
Stati Uniti	14,6	41,6
Italia	14,3	53,2
Spagna	12,3	36,5
Portogallo	12,1	32,1
Paesi Bassi	12,0	34,7
Germania	9,6	42,2
Grecia	7,9	37,3
Giappone	6,7	25,0

¹ Finlandia e Svezia 2007, Francia, Giappone e Portogallo 2006.

Fonte: elaborazioni CSC su dati Eurostat e OCSE.

¹⁶ Per l'Italia i dati ISTAT permettono di calcolare il valore in percentuale sul PIL della spesa pubblica primaria senza le pensioni pubbliche, che nel 2011 è stato appunto del 29,4% e andrebbe correttamente confrontato con il valore di 31,9% nel 2009. Al contrario nel testo la spesa primaria senza le pensioni è indicata pari al 31,3% del PIL per il 2009 perché il confronto internazionale, effettuato con i dati Eurostat e riportato nel grafico 2.5, è possibile solo sottraendo dalla spesa primaria non solo le pensioni pubbliche ma anche quelle pagate dalle istituzioni private. Data la bassa rilevanza relativa delle pensioni private in Italia (0,6% del PIL) l'utilizzo dei dati Eurostat e la sottrazione di tale posta dalla spesa pubblica primaria accentua ancora di più la differenza tra l'Italia e gli altri paesi.

¹⁷ Si veda Corte dei Conti, *Relazione sul lavoro pubblico*, maggio 2012.

di partecipazione, cioè la forza lavoro in rapporto alla popolazione in età lavorativa, è molto più basso che negli altri paesi avanzati. Nemmeno la spesa della P.A. in redditi da lavoro è in percentuale del PIL (10,8%) tra le più elevate nel confronto internazionale; mentre relativamente alto è il costo del lavoro per ULA, essendo a quasi 60mila dollari annui (in PPA), contro i 43mila francesi e inglesi e i 52mila tedeschi (Tabella 2.6).

...sono spese male... Come è possibile conciliare questi dati con le evidenze di tanti sprechi, malversazioni, storie di assenteismo, la diffusa sensazione da parte dei clienti della P.A. di avere di fronte istituzioni poco produttive, che fanno fatica anche a implementare l'uso delle ICT? La risposta a questa diffusa percezione è innanzitutto che complessivamente la spesa è comunque elevata (e quindi impone un'elevata pressione fiscale) a fronte di servizi spesso poveri e inadeguati. Inoltre, è appunto mal impiegata, a cominciare dall'elevato montepensioni e dalla sua dispersione in un alto numero di amministrazioni che sono più di 10.000 (10.268 secondo l'ultimo dato ufficiale dell'ISTAT relativo al 2008; erano 9.570 nel 1999 e 9.976 nel 2003); l'accorpamento o l'eliminazione di molte amministrazioni porterebbe a evidenti efficienze. E per continuare con gli ulteriori sprechi che emergono da alcune indagini. Dai primi dati dell'analisi dell'Autorità sui contratti pubblici, effettuata in collaborazione con l'Agenzia nazionale sanitaria per i servizi regionali, emerge che una siringa da insulina viene pagata da differenti Asl o ospedali tra i 3,0 centesimi di euro e i 6,5, con una differenza del 116%; per altri dispositivi medici si arriva a differenze anche dell'800%. Queste possono ovviamente dipendere anche dall'ammontare dell'ordine di acquisto e dalla durata del contratto di fornitura, ma danno l'idea di quanto la spesa pubblica possa variare a livello territoriale.

La sanità è il comparto per cui le informazioni sui prezzi degli acquisti sono più dettagliate, ma indicazioni sull'efficienza della spesa della P.A. si possono trarre anche dall'analisi dei bilanci consuntivi delle amministrazioni regionali confrontando la spesa pro-capite per acquisti di beni non durevoli. Nel 2009, considerando regioni con popolazioni simili, questa

Tabella 2.6

Redditi da lavoro P.A.: altrove pesano di più
(Spesa per reddito da lavoro P.A., 2008¹)

	% del PIL	Per ULA, dollari PPA
Danimarca	17,1	44.278
Svezia	14,9	41.397
Finlandia	13,3	43.773
Francia	13,0	42.829
Belgio	12,0	58.049
Portogallo	12,0	49.112
Grecia	12,0	101.532
Regno Unito	11,0	42.983
Spagna	10,9	58.795
Italia	10,8	59.967
Stati Uniti	10,5	66.321
Paesi Bassi	9,2	61.144
Germania	7,4	51.916
Giappone	6,1	58.773

¹ Giappone 2009, Svezia 2007, Francia 2006.

Fonte: elaborazioni CSC su dati ILO e OCSE.

risultava più bassa in Puglia (10 euro pro-capite), che in Emilia-Romagna (24 euro per abitante) e in Piemonte (58), oppure, considerando regioni più popolate, nel Lazio (25) piuttosto che in Campania (60).

Le ragioni di queste differenze andrebbero ulteriormente approfondite, ma non c'è dubbio che, come continua a ripetere la Corte dei Conti, il vero gap dell'Italia nei confronti dei partner europei non sta "nell'eccessivo numero dei dipendenti pubblici o nell'andamento della spesa per il personale", ma va indagato con "strumenti che rendano manifesta l'efficacia e l'efficienza" dell'attività della P.A.

...e poco nelle ICT Un altro aspetto da considerare è che nella P.A. italiana il 53,2% dei dipendenti ha più di 50 anni, la quota di gran lunga più alta tra i paesi OCSE e che tali dipendenti saranno rimpiazzati in un prossimo futuro con il più basso tasso di sostituzione (solo 1 ogni 5 pensionati sarà rimpiazzato; Tabella 2.5). Quest'ultimo dato, insieme al contingentamento delle risorse per spese libere dai vincoli del passato, spiega l'ancora insufficiente assorbimento da parte della P.A. italiana delle nuove tecnologie e la conseguente minor appropriazione di risparmi e guadagni di efficienza e produttività. Secondo l'ISTAT, nel periodo 2006-2009, a fronte della dinamica positiva rispetto alla precedente rilevazione di una serie di indicatori di diffusione delle tecnologie ICT nelle amministrazioni locali, come l'adozione di soluzioni *open source* (+14 punti percentuali circa, da 35,2% a 48,9%) e della posta elettronica certificata (+30 punti percentuali, da 30,4% a 62,6%), si è registrata una riduzione della spesa totale ICT sul totale della spesa (da 0,6% a 0,5%) e della spesa ICT per dipendente (da 2.338 a 2.253 euro), mentre è ancora molto bassa la percentuale di amministrazioni locali (solo 22,9 su 100) che hanno utilizzato per fare acquisti la modalità dell'*e-procurement*, che più si presta alla riduzione dei costi di transazione e dei tempi di consegna, a una maggiore trasparenza delle comunicazioni e sostanzialmente a un più efficiente e trasparente utilizzo delle risorse pubbliche¹⁸. Ancora, secondo la relazione 2012 della Corte dei Conti sul lavoro pubblico "un effettivo recupero di competitività delle amministrazioni non può prescindere da una ripresa degli investimenti in nuove tecnologie e da conseguenti, mirati percorsi di formazione e riqualificazione del personale".

La struttura a sostegno della semplificazione Infine, la semplificazione non necessita solo di norme, ma anche di competenze specifiche da parte dell'intera struttura tecnica che interviene nel processo di semplificazione. Perché il processo di semplificazione amministrativa funzioni non basta una delega a un assessore, ma è necessaria una struttura che affianchi il politico di riferimento. La creazione di unità di semplificazione amministrativa all'interno della

¹⁸ Una misura importante, diretta alla modernizzazione dei rapporti tra P.A., cittadini e imprese, è l'istituzione con il Decreto Sviluppo 2012 dell'Agenzia digitale, per accelerare la realizzazione degli obiettivi dell'Agenda digitale prevista dal Decreto Semplifica Italia, con ricadute positive sia in termini di riduzione della frammentazione che ha caratterizzato fino ad oggi l'azione della P.A. in materia di digitalizzazione sia in termini di maggiore ricorso all'*e-procurement* per gli acquisti della P.A.

stessa amministrazione e/o di gruppi di lavoro esterni può contribuire al coordinamento e alla realizzazione delle misure di semplificazione¹⁹. È questo un altro aspetto che, soprattutto negli enti territoriali, risulta ostacolato dalla ridotta dimensione delle amministrazioni locali, che hanno a disposizione limitati risorse finanziarie e capitale umano qualificato.

A livello comunale, dall'indagine campionaria condotta dalla Fondazione Cittalia – Anci Ricerche nel 2010 sui comuni italiani con più di 10.000 abitanti è emerso che, a fronte di un 81% di programmi elettorali dei sindaci che menzionavano la semplificazione tra gli obiettivi generali, solo il 18% dei comuni esaminati risultavano avere un assessore delegato alla semplificazione, nel 22% dei casi erano stati nominati funzionari dedicati al presidio delle attività di semplificazione e solo il 5% delle amministrazioni era dotato di un Piano di semplificazione, che rappresenta lo strumento attraverso il quale l'amministrazione pianifica gli interventi da realizzare²⁰.

Salendo al livello amministrativo regionale, Alessandro Natalini e Francesca Ferrara (2008) hanno rilevato come, alla fine del 2007, solo in quattro delle dodici giunte esaminate da un'indagine Formez era presente un referente politico con delega specifica alla semplificazione²¹. Oggi l'istituzionalizzazione delle politiche di semplificazione è più evidente: in sette delle venti giunte regionali esiste una precisa delega a un assessore riguardante la semplificazione, in due casi la delega è assegnata alla funzione pubblica, in quattro il presidente si è riservato esplicitamente tale delega; nei casi in cui non c'è una delega specifica se ne occupano per competenza diversi assessorati (industria, attività produttive, affari generali, enti locali), con gradi di coordinamento e progettualità più o meno sofisticati.

Semplificazione: cosa è stato fatto

Sarebbe ingiusto ignorare gli sforzi che diversi governi hanno compiuto per superare i malfunzionamenti delle pubbliche amministrazioni. Molte operazioni di riordino normativo, a volte importanti, sono state compiute: tra le più recenti è stata molto rilevante l'approvazione con la legge n. 180 dell'11 novembre 2011 del nuovo Statuto delle imprese, che recepisce le indicazioni contenute nello *Small Business Act* adottato a livello comunitario e introduce una serie di iniziative volta a promuovere la crescita e la competitività delle micro, piccole e medie imprese.

¹⁹ Per un approfondimento si veda Alessandra Caldarozzi, *La semplificazione amministrativa nelle Regioni e nei Comuni: a che punto siamo*, in Alessandro Natalini e Giulia Tiberi (a cura di) *La tela di Penelope, primo rapporto Astrid sulla semplificazione legislativa e burocratica*, edito da Il Mulino, 2010.

²⁰ Si veda per un approfondimento Fondazione Cittalia - Anci Ricerche, *La semplificazione amministrativa nei comuni italiani*, 2010, disponibile on-line alla pagina www.cittalia.it.

²¹ Si veda Alessandro Natalini e Francesca Ferrara (a cura di), *Nuove politiche di semplificazione*, Rapporto finale dell'indagine Formez, giugno 2008.

Non sono mancate operazioni di liberalizzazione e semplificazione, spesso efficaci e mirate a risolvere reali problemi sentiti dagli operatori. Presso il Dipartimento della Funzione Pubblica operano strutture per la semplificazione, che – anche coordinandosi con le associazioni imprenditoriali – misurano gli oneri amministrativi ed elaborano proposte di loro riduzione. Alcune di queste proposte sono state recepite nel già richiamato Decreto Semplifica Italia, come la banca dati unica per le gare di appalto pubblico, la nuova disciplina dei poteri sostitutivi attivabili dai privati per sbloccare i procedimenti, la soppressione dell’obbligo di predisporre e aggiornare in materia di privacy il documento programmatico sulla sicurezza (DPS), l’autorizzazione unica ambientale per le PMI, l’acquisizione d’ufficio da parte delle amministrazioni della certificazione antimafia e del Documento Unico di Regolarità Contributiva (DURC).

Le più significative misure di semplificazione adottate negli ultimi anni vengono presentate in questa sezione nei contenuti essenziali e nelle finalità e spiegate, nei dettagli e nelle fonti giuridiche, insieme alle altre misure adottate, nell’appendice a questo capitolo di Scenari economici pubblicata on-line e scaricabile dalla pagina www.confindustria.it seguendo il percorso Home > Centro Studi > Le previsioni > Scenari economici.

La SCIA e la Conferenza di servizi sono strumenti di semplificazione necessari per abbattere i tempi delle procedure amministrative e accelerare l’avvio delle attività economiche.

La SCIA La Segnalazione Certificata di Inizio Attività (SCIA) è un istituto di semplificazione procedimentale che ha sostituito, ai sensi della legge n. 122/2010, la tradizionale Dichiarazione di Inizio Attività (DIA), con la finalità di consentire l’avvio immediato, senza dover attendere l’autorizzazione delle P.A. competenti (come avveniva con la DIA), di un’attività economica, depositando presso le stesse dichiarazioni, attestazioni e asseverazioni di tecnici abilitati che attestino il possesso dei requisiti di legge. Nel caso di mancanza di tali requisiti la P.A. può intervenire nei successivi 60 giorni (30 giorni nell’edilizia) dalla presentazione della SCIA, vietando la prosecuzione dell’attività. Invertendo il meccanismo del controllo pubblico da preventivo a successivo, nella SCIA possono, dunque, essere ravvisati anche i connotati tipici delle disposizioni di liberalizzazione delle attività private.

La Conferenza di servizi La Conferenza di servizi è un modulo procedurale che, attraverso il coinvolgimento di più amministrazioni nella fase istruttoria o in quella decisoria dei procedimenti amministrativi, consente la migliore e più celere realizzazione dell’interesse pubblico generale. Introdotta dalla legge n. 241/1990, non rappresenta un organo pubblico, ma solo una modalità di azione della P.A. che pone rimedio all’eccessiva frammentazione delle competenze amministrative, concentrando all’interno di un’unica procedura e in uno stesso contesto spaziale e temporale, anche con la possibilità di ricor-

rere alle modalità telematiche, tutte le determinazioni di competenza delle amministrazioni interessate dall'intervento, in modo da ridurre i tempi e i passaggi burocratici richiesti per il rilascio dell'autorizzazione. Questo strumento è stato notevolmente potenziato dalla legge n. 122/2010 con la previsione di meccanismi diretti a porre rimedio alle ipotesi in cui i funzionari pubblici non si presentano alle riunioni delle conferenze ovvero non manifestano la loro determinazione, anche quando si tratta di amministrazioni preposte alla tutela di interessi sensibili.

Tempi dei procedimenti In base alla disciplina introdotta dalla legge n. 69/2009, a modifica dell'art. 2 della legge n. 241/1990, i tempi dei procedimenti amministrativi di competenza statale sono stati automaticamente ridotti a trenta giorni, a meno che una disposizione di regolamento, vigente alla data di entrata in vigore della legge o emanata successivamente, non preveda un termine diverso, che però non può superare i novanta giorni. Con regolamenti emanati dopo la legge n. 69/2009 si potranno prevedere termini più lunghi per i procedimenti particolarmente complessi, purché non superiori a centottanta giorni. Differentemente dalla disciplina anteriore, i nuovi termini sono applicabili a tutte le amministrazioni pubbliche, statali, regionali e locali, anche alle società con totale o prevalente capitale pubblico, limitatamente all'esercizio di funzioni amministrative. Anche il Decreto Semplifica Italia è intervenuto in materia di conclusione del procedimento e con poteri sostitutivi, specificando che, se la P.A. non adempie all'obbligo di concludere il procedimento entro i termini normativamente previsti mediante l'adozione di un provvedimento espresso, il cittadino avrà a disposizione per "sollecitare" l'amministrazione, oltre all'istituto del ricorso all'azione giudiziaria dinanzi al giudice amministrativo, l'ulteriore strumento del "super dirigente supplente", che ordina al dirigente dell'ufficio inadempiente di provvedere, indicando per il compimento dell'attività un termine non superiore alla metà di quello previsto ordinariamente per la definizione del procedimento inevaso.

Il SUAP Il DPR n. 160/2010 contiene la nuova disciplina dello Sportello Unico delle Attività Produttive (SUAP), la struttura amministrativa introdotta con il DPR n. 447/1998 per concentrare in un unico referente amministrativo tutti gli atti di assenso riguardanti l'avvio di attività di impresa o gli insediamenti produttivi, atti che sono spesso di competenza di distinte amministrazioni pubbliche, il cui intervento amplifica la complessità dei centri decisionali e rallenta gli esiti delle pratiche.

Le novità più qualificanti della riforma prevedono: il riconoscimento del SUAP non solo come unico soggetto pubblico territoriale cui il richiedente deve rivolgersi in relazione alle vicende amministrative riguardanti le citate attività imprenditoriali, ma anche come unico polo di risposta dell'amministrazione all'impresa, in modo da fornire al richiedente una risposta unica invece di una per ciascuna delle P.A. coinvolte nel procedimento; l'obbligatorietà della telematica e la dematerializzazione del *front-office* dei SUAP, il cui unico canale

di accesso a livello nazionale diviene il portale www.impresainungiorno.gov.it, tramite il quale le imprese possono ottenere servizi e informazioni utili per l'avvio delle pratiche, compresa la modulistica; la possibilità del trasferimento in "delega" delle funzioni del SUAP alle Camere di Commercio competenti territorialmente, per assicurare l'esercizio delle stesse funzioni nel caso in cui i Comuni non ne assicurino la costituzione o il corretto funzionamento; la possibilità per l'imprenditore di rivolgersi alle Agenzie per le imprese, soggetti privati, accreditati ai sensi del DPR n. 159/2010, cui l'impresa può rivolgersi per l'espletamento degli adempimenti prescritti ai fini dell'avvio dell'attività produttiva.

La messa a regime del SUAP Diverse difficoltà si sono frapposte finora alla completa attuazione del nuovo istituto e hanno impedito di sfruttarne appieno le potenzialità, nonostante vari atti normativi siano intervenuti negli anni. La riforma del SUAP è entrata in vigore in modo graduale a partire dal 28 gennaio 2011, data entro cui i Comuni dovevano attestare l'esistenza presso i propri sportelli dei requisiti richiesti dal Ministero dello Sviluppo economico. Il 29 marzo 2011, per i Comuni che non avevano istituito i SUAP o in caso questi fossero inidonei, è scattato l'obbligo di farsi supportare dalle Camere di Commercio; inoltre nella stessa data sarebbe dovuto entrare in vigore il procedimento automatizzato in base al quale le SCIA devono essere presentate ai Comuni solo in modalità telematica. Tuttavia, i ritardi e le inadempienze da parte dei Comuni hanno obbligato i ministeri competenti a ricorrere alla deroga, per ora senza indicazione di ulteriori termini, al fine di non rischiare la paralisi dei procedimenti.

Il 1° ottobre del 2011 la nuova normativa sullo sportello unico è entrata a pieno regime; dopo quella data sarebbe dovuta proseguire l'attività di monitoraggio sull'attuazione della riforma del SUAP attraverso la cabina di regia, cui partecipano i rappresentanti dei vertici istituzionali, oltre che dei ministeri competenti, delle Regioni, dell'ANCI e delle Camere di Commercio. Il susseguirsi di una serie di eventi (la caduta del governo a novembre 2011, l'insediamento del nuovo esecutivo a dicembre, la grave situazione economica da fronteggiare) ha distolto l'attenzione dall'attuazione di questa importante innovazione.

Infine, è intervenuto il DL Semplifica Italia che all'art. 12 prevede l'attuazione di una sperimentazione per semplificare le procedure riguardanti gli impianti produttivi e l'attività d'impresa. L'intenzione che ha guidato l'elaborazione di tale norma è anche quella di proporre un metodo alternativo al monitoraggio previsto dalle leggi pre-esistenti per l'individuazione delle criticità che impediscono la piena operatività dello sportello unico e procedere così alla loro rimozione.

SUAP: lo scenario attuale Qual è lo stato di attuazione del SUAP? Al 15 maggio 2012 i Comuni accreditati presso il MISE erano 4.606 (pari al 57% del totale); i Comuni che, pur essendo accreditati, operano in convenzione con la CCIAA sono 115, mentre quelli

che hanno delegato alla CCIAA competente per territorio sono 2.576 (pari al 32%). Nei primi risiedono il 72% della popolazione del Paese e operano il 73% delle imprese, nei secondi il 20% della popolazione e il 19% delle imprese. Non mancano eccellenze come Emilia Romagna, Lombardia, Toscana, Valle d'Aosta in cui il 100% dei Comuni sono accreditati. Tuttavia, l'accreditamento è solo il primo passo da compiere nel percorso di piena attuazione del SUAP, che è ancora molto lontana dall'essere realizzata, soprattutto per quel che riguarda il numero di procedure gestite dal SUAP e la loro completa informatizzazione. I Comuni ancora "inerti" (né accreditati in proprio, né operativi con la Camera) sono 910, pari all'11% sul totale. Si tratta dei Comuni più piccoli e marginali, con l'8% della popolazione e l'8% delle imprese. A questo proposito è stata prevista (con il DL n. 70/2011, che ha modificato l'art. 38 del DL n. 112/2008) la nomina di un commissario *ad acta* per quei Comuni che, dopo il termine 30 settembre 2011, erano rimasti inerti. Il proseguimento dell'attività di monitoraggio attraverso la cabina di regia appare indispensabile per consentire l'individuazione degli ostacoli all'effettiva attuazione delle norme sul SUAP e la definitiva attuazione di un progetto che da anni aspetta di decollare definitivamente.

Le tecniche per la semplificazione normativa e amministrativa

Il "taglia-leggi"

Dato che "le leggi non muoiono mai", la legge n. 246/2005 ha introdotto un modello di riordino normativo battezzato "taglia-leggi". La prima fase del meccanismo è consistita nella ricognizione della normativa vigente, al termine della quale è emerso che sulla Gazzetta Ufficiale e, ancor prima, su quella del Regno d'Italia, a partire dal marzo del 1861 fino al 2008, erano stati pubblicati 447.390 atti, formalmente vigenti, e appartenenti a tipologie molto differenti tra loro: dai regi decreti ai provvedimenti emanati durante il regime fascista, dalle leggi e dai regolamenti governativi ai regolamenti ministeriali (Tabella 2.7). La complessità del quadro emerso ha suggerito, ancora prima di attuare la delega prevista dalla legge n. 246 del 2005, l'adozione di due interventi di abrogazione espressa: il DL n. 112/2008, che ha prodotto un taglio di circa 7.000 norme e il DL n. 200/2008 che ha abrogato circa 27.000 atti primari pre-costituzionali.

Tabella 2.7

Oltre 400.000 atti eliminati (molti non più efficaci) (Numero di atti)	
Banca dati Cassazione dal 1861 al 2008	447.390
Abrogazione di atti normativi	205.705
Abrogazione espressa DL n. 112/2008 e DL n. 200/2008 - Codici	36.000
Abrogazione espressa d.lgs. n. 212/2010 e DPR n. 248/2010	168.505
"Ghigliottina" residua su atti pre-1970 dal 16/12/2010	1.200
Abrogazione di atti non normativi	205.593
Atti vigenti dopo il "taglia-leggi"	36.092
Atti primari	10.068
Regolamenti	26.024

Fonte: elaborazioni CSC su dati Ministero per la Pubblica amministrazione e la semplificazione.

È seguito il d.lgs. n. 179/2009 che, nell'ambito dell'attuazione della citata delega taglia-leggi, ha individuato le disposizioni legislative statali, anteriori al 1970, da mantenere in vigore.

L'effetto "ghigliottina"

Tutte le altre leggi precedenti al 1970, non comprese nel decreto legislativo, sono state abrogate con il d.lgs n. 212/2010 (circa 35.000 atti normativi primari) e con il DPR n. 248/2010 (circa 133.000 atti di natura regolamentare). La ghigliottina è scattata il 16 dicembre 2010. Parallelamente, è stata individuata nella banca dati della Cassazione l'esistenza di altri 205.593 provvedimenti non aventi natura normativa, che sono stati quindi automaticamente eliminati senza necessità di un'abrogazione esplicita. Gli interventi elencati hanno ridotto il totale delle norme in vigore (ante e post-1970) a 36.092 atti, di cui 10.068 primari. Anche il Decreto Semplifica Italia con l'art. 62 ha abrogato 297 disposizioni, tra cui una norma del 1926 sull'approvazione del regolamento organico per la Regia Guardia di Finanza e altre norme sulla caccia, ormai di competenza regionale. Atti senza conseguenze concrete, compresi quelli che riguardano disposizioni più recenti come la legge n. 442/2001 sui contrattisti delle rappresentanze diplomatiche, uffici consiliari e istituti di cultura italiana all'estero.

Lo Standard Cost Model

Lo strumento più innovativo, e potenzialmente di maggiore impatto tra le attività di semplificazione intraprese negli ultimi anni, è senz'altro lo *Standard Cost Model* (SCM), insieme ai vari programmi di misurazione e riduzione di oneri ad esso connessi; in Italia è il programma di Misurazione degli Oneri Amministrativi (MOA). Si tratta di una metodologia sviluppata dall'amministrazione olandese all'inizio dello scorso decennio²² e adottata dal Governo conservatore appena entrato in carica, a metà del 2003, con un connesso impegno legislativo a tagliare il 25% degli oneri misurati su tutta la regolazione statale entro la fine della Legislatura nel 2007.

Il metodo mira a quantificare gli oneri amministrativi, cioè di adempimento della regolamentazione, quelli a carattere "informativo", non strettamente connessi con l'oggetto sostanziale della regolamentazione. Un onere amministrativo sorge ogni volta che la regolamentazione richieda alle imprese la produzione, conservazione e trasmissione di un'informazione in qualunque forma, tipicamente al fine di dimostrare il rispetto della regolamentazione stessa. La misurazione degli oneri serve, infatti, a stimare quei costi che l'impresa non sosterrebbe se non vi fosse un obbligo imposto da una specifica disposizione di legge ed è incentrata su un concetto di onere amministrativo, per il quale la regolamentazione causa un anomalo fastidio e una distrazione non giustificabile dalle normali attività di impresa. Sono, quindi, esclusi il pagamento di tasse e diritti e i "costi di conformità sostanziale" (e cioè di adeguamento del processo produttivo).

²² In realtà basata su una serie di esperienze e metodologie sviluppate in precedenza (André F.M. Nijsen e Nico Vellinga, *MISTRAL® A Model to Measure the Administrative burden of Businesses*, Research Report 0110- SCALES, 2002).

La metodologia di stima si basa essenzialmente sull'analisi dei vari obblighi informativi e delle connesse azioni che un'impresa tipo deve eseguire per essere adempiente. La stima degli oneri viene quindi effettuata sulle singole azioni ad un livello di disaggregazione massimo possibile, in maniera tale da essere in grado di quantificare anche il risparmio connesso con diverse misure di semplificazione. Si tratta, peraltro, di stime che forniscono un'indicazione corretta sull'ordine di grandezza relativo ai diversi oneri. L'impegno a tagliare gli oneri del 25% è frutto di decisione politica, ma in effetti costituisce uno dei principali vantaggi del metodo. A fronte di prevedibili resistenze nelle amministrazioni competenti, un impegno legislativo, che può essere fatto valere in sede elettorale, costituisce un metodo credibile di *commitment* sulla realizzazione di politiche di semplificazione²³.

Il "taglia-oneri" L'Italia ha avviato le attività di misurazione e riduzione degli oneri amministrativi sulle PMI fino a 250 addetti, utilizzando il "taglia-oneri", nel corso del 2007, nell'ambito del Piano di azione per la semplificazione e la qualità della regolazione. Successivamente, il programma di misurazione e riduzione degli oneri amministrativi gravanti sulle imprese nelle materie di competenza statale è stato introdotto dall'art. 25 del DL n. 112/2008, con l'impegno a misurare e ridurre, entro il 31 dicembre 2012, del 25% gli oneri complessivi della regolamentazione di responsabilità statale. Con il DL Sviluppo n. 70/2011 la misurazione è stata estesa alle Regioni e agli Enti locali e con il DL Semplifica Italia il programma MOA è stato rinnovato per il periodo 2012-2015.

Il progetto MOA Dal punto di vista metodologico e organizzativo il progetto MOA presenta maggiori difficoltà applicative in Italia rispetto ai progetti adottati da altri paesi: prima di tutto l'enorme numero di piccole e medie imprese componenti il tessuto produttivo italiano rende più polverizzati gli oneri (sebbene più gravosi per i singoli attori economici); poi la struttura di *governance* multilivello del governo e della regolamentazione del Paese impone un'analisi altrettanto moltiplicata. Ma vanta anche alcuni vantaggi: la consultazione delle parti interessate (*stakeholder*) è stata pervasiva in tutte le fasi del processo; se per le imprese con meno di 5 addetti la valutazione si è basata essenzialmente su *focus group* con esperti del settore, per le imprese da 5 a 249 addetti la *task-force* MOA, coordinata dall'Ufficio per la semplificazione del Dipartimento della Funzione Pubblica, si è avvalsa della collaborazione dell'ISTAT, che ha svolto una rilevazione campionaria in due fasi: intervista telefonica e interviste dirette. Così le stime degli oneri, seppure non ricorrendo a campioni rappresentativi dell'universo, sono più affidabili di quelle prodotte negli altri paesi dove si adotta lo SCM, perché basate su un numero di imprese intervistate dieci volte più grande.

²³ Si vedano Giuseppe Coco, *La misurazione degli oneri amministrativi tramite Standard Cost Model*, in *Economia Pubblica*, vol. XXXVII, n. 1-2, 2007 e Jacopo Torriti, *The Standard Cost Model: when better regulation fights against red-tape*, in Stephen Weatherill (a cura di), *Better Regulation. Studies of the Oxford Institute of European and Comparative Law*, n. 6, Hart, Oxford, 2007, pp. 83-106.

Il progetto MOA, peraltro, risulta comparativamente, nei quattro anni di intervento programmato, uno dei meno costosi in Europa^{24,25}. È opportuno sottolineare che le stime prodotte dal MOA si riferiscono agli oneri amministrativi relativi ai soli obblighi informativi (OI) di competenza statale che, sulla base della consultazione con le associazioni di categoria delle imprese, sono considerati “ad alto impatto”; non vanno, dunque, intese come rappresentative della totalità degli obblighi informativi. Sono escluse, almeno per ora, dalla misurazione le norme di diretta derivazione comunitaria e regionale, mentre sono stati misurati gli oneri introdotti in sede di recepimento e di attuazione delle disposizioni comunitarie. Inoltre, va ricordato che nelle stime sono inclusi sia i costi interni (relativi, cioè, al tempo dedicato dal personale dell’impresa per gli adempimenti amministrativi) sia quelli esterni (associati alla necessità di ricorrere a intermediari e professionisti esterni all’impresa).

I risultati raggiunti... Ad oggi con il taglio oneri sono state sottoposte a misurazione 88 procedure ad alto impatto sulle imprese, relative a 8 aree di regolazione: lavoro e previdenza, prevenzione incendi, ambiente, privacy, paesaggio e beni culturali, fisco, appalti e sicurezza sul lavoro. Sono stati stimati costi burocratici per 26,5 miliardi all’anno e adottati a tutt’oggi interventi di semplificazione per 8,1 miliardi all’anno (Tabella 2.8). Circa metà degli oneri misurati e dei risparmi conseguenti agli interventi adottati (4,8 mi-

Tabella 2.8

Oneri: 27 miliardi il conto totale (Costi per OI e risparmi attesi a regime, miliardi di euro e %)						
Area	Costi			Risparmi		
	Addetti 1-4	5-249	Tot. % esterni 5-249	Tot.	%	
Lavoro	5,9	1,1	9,9	98,8	4,8	48,1
Previdenza	1,8	1,2		97,4		
Prevenzione incendi	1,0	0,4	1,4	83,7	0,6	46,1
Ambiente 1	1,5	0,5	3,4	57,3	0,8	23,7
Ambiente 2 ¹	1,2	0,1		87,2		
Privacy ²	0,7	1,9	2,6	n.d.	0,9	35,6
Paesaggio e BBCC	0,6	0,1	0,6	65,1	0,2	26,8
Fisco ³	2,0	0,8	2,8	77,4	0,5	16,9
Appalti ⁴	0,0	1,2	1,2	15,5	0,3	24,9
Sicurezza sul lavoro 1	0,8	0,7		81,4		
Sicurezza sul lavoro 2			4,6		-	-
	1,9	1,1		54,0		
Totale	17,4	9,1	26,5	69,0⁵	8,1	30,5

¹ Per gli obblighi informativi “Terre e rocce da scavo” e “COV” non è stata effettuata una rilevazione tramite l’ISTAT, per cui le stime sono frutto esclusivo delle consultazioni con gli esperti. Di conseguenza, gli oneri relativi a questi due OI si riferiscono solo al totale delle imprese considerate, senza una distinzione per classi di addetti.

² I costi Privacy per le microimprese sono riferiti alla categoria 1-10 addetti.

³ Il costo comprende solo gli oneri per dichiarazione dei sostituti d’imposta (modello 770 semplificato) e dichiarazione IVA.

⁴ A differenza delle altre rilevazioni, non è stato possibile stimare gli oneri sostenuti dalle imprese da 1 a 4 addetti tramite *expert assessment*. Questa difficoltà è dovuta allo scarso ricorso al supporto di consulenti e associazioni di categoria da parte delle imprese per gli adempimenti relativi agli appalti pubblici.

⁵ La percentuale si riferisce ai costi diversi da quelli dell’area privacy, per la quale non è disponibile il dato.

Fonte: elaborazioni CSC su dati Dipartimento Funzione Pubblica.

²⁴ Queste caratteristiche sono rinvenibili nel Rapporto sulla regolazione in Italia dell’OCSE del 2010: OCSE, *Regulatory Reform in Italy*, OCSE, Parigi, 2010.

²⁵ Per una discussione più ampia dell’esperienza MOA nei primi anni in Italia si veda Laura Cavallo, Giuseppe Coco e Mario Martelli, *Evaluating administrative burdens through SCM: some indications from the Italian experience*, S.E.R.I.E.S. Working Paper n. 023, 2008.

liardi) sono stati effettuati negli anni 2007-2008. L'area lavoro e previdenza è quella che ha fatto registrare gli oneri più alti: 9,9 miliardi all'anno per tenuta libri, comunicazioni relative alle assunzioni e cessazioni, denunce mensili dei dati retributivi e contributivi. Ma anche la percentuale più alta (48,1%) di risparmi attesi a regime dalla piena implementazione delle misure di semplificazione deliberate, come ad esempio il Libro Unico che sostituisce i libri paga e matricola (si veda il DL n. 112/2008, convertito dalla legge n. 133/2008). Lavoro e previdenza è anche l'area in cui è più elevata la percentuale del ricorso a soggetti esterni per l'adempimento dell'obbligo informativo (98,8%), mentre l'area appalti è quella in cui tale percentuale è la più contenuta (15,5%). Si tratta di un risultato la cui spiegazione è intuitiva: l'imprenditore preferisce lavorare "in casa" gli adempimenti da cui possono conseguire lavori in appalto, giacché ciò comporta una conoscenza approfondita della sua funzione di produzione e delle sue competenze e quindi dei suoi vantaggi competitivi, mentre non ha nessuna difficoltà a esternalizzare pratiche meramente burocratiche.

...con due caveat Analogamente ai progetti già realizzati a livello internazionale il progetto MOA ha messo in luce due fatti essenziali. Il primo è l'assenza di proporzionalità, in alcuni casi, degli oneri amministrativi in relazione non solo alla dimensione e al settore di attività delle imprese, ma anche e soprattutto, alle effettive esigenze di tutela degli interessi pubblici. Proprio perciò in tali casi ha cercato di intervenire il MOA; uno dei successi del programma, ad esempio, è l'esclusione dalla richiesta di documentazione di impatto acustico per tutte quelle attività a bassa rumorosità, come ad esempio un esercizio commerciale, che prima dell'intervento di semplificazione doveva presentare una documentazione per la valutazione dell'impatto acustico molto onerosa e non troppo dissimile da quella necessaria per opere ad alta rumorosità (un aeroporto, un'autostrada, una discoteca).

Il secondo è la difficoltà di effettiva appropriazione, da parte delle imprese, dei risparmi derivanti dalla piena implementazione delle misure di semplificazione. Il risultato non è raggiunto se non è percepito dall'impresa; i risparmi sono, quindi, virtuali se le imprese non conoscono e utilizzano le semplificazioni. Da qui la necessità, a complemento della semplificazione, della comunicazione da parte delle istituzioni dell'approvazione delle misure di semplificazione.

MOA "cantiere aperto" Ad oggi, lo SCM è l'unico metodo di semplificazione che scende nel particolare e ha costituito in passato e costituisce tuttora un cantiere sempre aperto di semplificazioni via via recepite. Per quanto concerne la materia di competenza statale risultano in fase conclusiva presso il Dipartimento della Funzione Pubblica le misurazioni su trasporti e controlli, mentre, in riferimento alle materie di competenza concorrente, sono stati avviati i tavoli Stato-Regioni-autonomie per la misurazione degli oneri in vari ambiti (soprattutto edilizio e ambientale), finalizzati alla semplificazione della regolazione regionale.

Si tratta di un complemento necessario alle politiche di semplificazione nazionali, che presenta complessità addizionali. Ciò dimostra ulteriormente l'assurdità della moltiplicazione

delle normative regionali in alcune materie, che a sua volta genera la necessità di sopportare i costi di adeguamento alle politiche di semplificazione moltiplicati per il numero di amministrazioni regionali coinvolte.

Un giudizio sul MOA Un giudizio sul progetto MOA non può prescindere da due elementi: gli obiettivi originari attribuiti al progetto e l'efficacia dello strumento anche comparativamente rispetto ad altri strumenti nel contesto italiano. Rispetto agli obiettivi fissati originariamente nel piano d'azione per la semplificazione 2010-2012 alcune misurazioni previste non sono state effettuate (ad esempio: giustizia, statistica, sviluppo economico). Ciò è dipeso, da un lato, dallo stato di crisi che ha spostato l'attenzione sulle numerose misure di semplificazione d'urgenza confluite nei vari decreti "manovra", "sviluppo" e "anticrisi" (ad esempio: tempi dei procedimenti, conferenza di servizi, SCIA, trasferimento di quote di Srl); dall'altro, sono state definite nuove priorità, ritenute da una analisi congiunta con le associazioni di categoria più coerenti con le esigenze delle imprese (ad esempio: controlli amministrativi, edilizia, cantieri). Peraltro, in alcune delle aree di regolazione inizialmente contemplate sono state effettuate le mappature, ma in linea con la scelta di misurare solo gli adempimenti ad alto impatto, si è deciso di non proseguire con le rilevazioni. Tuttavia, in alcune di queste materie sono stati avviati importanti processi di riforma, come nel caso della giustizia civile, dove i principali nodi da sciogliere riguardano i tempi di durata delle cause e non il costo degli oneri informativi²⁶.

In ogni modo il MOA ha consentito di individuare misure che a regime realizzeranno risparmi per 8,1 miliardi di euro per il sistema delle imprese, soprattutto di piccola e media dimensione, e ha effettuato valutazioni quantitative pressoché uniche nella storia delle politiche di semplificazione italiane (ma forse si potrebbe estendere questo discorso alle politiche economiche *tout court*)²⁷. Pertanto il giudizio sull'opportunità della continuazione del progetto e sulla sua efficacia comparativa è positivo.

Il principale problema aperto riguarda l'area fisco. Infatti, la quantificazione dei costi amministrativi di tale area contenuta nella tabella 2.8 riporta stime solo per gli adempimenti relativi alle dichiarazioni IVA (già misurato dal progetto comparativo della Commissione europea) e 770 (modello per i sostituti d'imposta), certamente rilevanti, ma non esaustive. L'incompletezza di tale misurazione dipende dalle resistenze dell'amministrazione interessata, a causa dell'oggettiva centralità del fenomeno dell'evasione fiscale in Italia. Tuttavia, se guardiamo alle origini della scarsa competitività del Paese attraverso i dati del *Doing Business*, non possiamo che essere preoccupati da questa lacuna del taglia-oneri, conside-

²⁶ Si vedano, da ultimo, le misure introdotte dal Decreto Sviluppo 2012 dirette a ridurre il numero di cause pendenti davanti alle Corti di Appello, anche attraverso la previsione di un filtro all'accesso.

²⁷ Il riferimento è, ad esempio, ai modesti risultati prodotti sul piano della qualità della normativa dall'analisi di impatto della regolamentazione.

rando che i costi regolamentari sostenuti dalle imprese italiane per adempiere agli obblighi fiscali e contributivi sono una delle anomalie più evidenti.

Che fare Il Decreto Semplifica Italia prevede all'art. 3 l'adozione di un nuovo Programma di misurazione e riduzione oneri per il triennio 2012-2015 demandando al confronto con le Regioni e gli *stakeholder* la definizione degli ambiti. Rispetto al precedente programma, quello previsto dal Decreto Semplifica Italia riguarderà anche i tempi dei procedimenti e gli oneri sostanziali, oltre agli amministrativi. Tra le aree da misurare non può mancare il Fisco che, come detto sopra, ha avuto finora un carattere parziale. Si tratta in questo caso di impegnare l'amministrazione competente in maniera diretta per superarne le resistenze.

2.2 Per una pubblica amministrazione al servizio dell'economia e non autoreferenziale: le proposte

Cosa fare ancora...

Il migliore punto di partenza è avere consapevolezza che semplificare è complicato. Questo ossimoro racchiude almeno due significati: per semplificare con successo occorre conoscere la materia, il problema, il contesto su cui si decide di intervenire. Insomma, bisogna essere degli esperti (e quindi, da parte delle istituzioni politiche, occorre far ricorso agli esperti). Inoltre, la semplificazione per produrre risultati apprezzabili deve godere di ampio consenso politico, perché è un processo che sposta reddito, poteri e responsabilità.

Bisogna poi aver coscienza del fatto che la semplificazione che produce risultati è quella che viene affrontata nella logica del ciclo di gestione: si crea la norma di semplificazione (obiettivo) e si curano tutte le attività organizzative, amministrative, comunicative e materiali che sono necessarie per la sua attuazione e la sua percezione (risultato).

È utile, inoltre, riempire di significato il termine "semplificazione", solo per ampliare lo spettro dei soggetti di cui si vogliono soddisfare le esigenze. Da quanto emerso dalle Assise Generali di Confindustria del 2011, per le imprese semplificazione vuole dire:

- sapere cosa e come fare per ottenere un'autorizzazione dalla P.A. o adempiere a un obbligo in modo da non essere sanzionati;
- sapere quanto tempo ci vuole per ottenere un'autorizzazione o un permesso;
- ottenere in tempi ragionevoli, possibilmente celeri, un'autorizzazione o un permesso;
- limitare allo stretto necessario la produzione di documenti, attestazioni, visure, certificazioni, asseverazioni, relazioni, comunque denominate;
- avere a che fare con un solo interlocutore pubblico quando si tratta di depositare istanze o segnalazioni e di ricevere risposte;

- poter gestire il più possibile le procedure amministrative e i controlli a distanza, ma avere la possibilità di interloquire direttamente con i funzionari pubblici quando si tratta di avere chiarimenti, supporto o assistenza;
- poter gestire le procedure e gli adempimenti direttamente e in tempi ragionevoli, senza essere costrette a esternalizzare la *compliance* amministrativa;
- stabilità nel tempo, omogeneità sul territorio e semplicità delle regole, nonché riduzione del loro numero ed eliminazione degli svantaggi competitivi che esse creano rispetto ai *competitor* stranieri;
- scadenzare razionalmente gli adempimenti durante l'anno, per evitare gravi situazioni di difficoltà di *compliance*, dovute alla ricorrenza in uno stesso periodo di più adempimenti in scadenza.

Sulla base di queste esigenze e indicazioni, si possono ipotizzare misure per una reale semplificazione del funzionamento della pubblica amministrazione e degli adempimenti richiesti alle imprese.

...per rendere percepibili le semplificazioni...

Attuare la riforma del SUAP...

Occorre attuare le numerose semplificazioni rimaste ancora sulla carta. Innanzitutto, accelerare l'attuazione della riforma dei SUAP. Ad oggi questo strumento funziona, spesso peraltro solo parzialmente, per le procedure più semplici (SCIA e silenzio-assenso), per le quali l'esigenza di unificare uffici pubblici e procedimenti, cui la normativa SUAP intende dare risposta è meno rilevante.

La modulistica uniforme, la telematizzazione e standardizzazione delle procedure, la celerità dei tempi per ottenere un'unica risposta in luogo di una per ognuna di tutte le amministrazioni competenti nelle procedure ordinarie rappresentano ancora oggi poco più di una promessa. Come già menzionato nella sezione 2.1, le imprese attendono benefici da questo strumento da quattordici anni. I SUAP infatti sono stati riformati nel 2008, ma la loro istituzione risale al 1998. L'attuale ulteriore attesa non può essere imputata a difetti della riforma e del decreto interministeriale (11 novembre 2011), con il quale si è individuato una sorta di regime transitorio, ma a una scarsa, scostante e poco efficace implementazione.

...e le altre misure sospese: alcuni esempi

Ci sono diverse altre misure da sbloccare per assicurare certezza e trasparenza degli adempimenti. Di seguito se ne citano alcune a mero titolo esemplificativo.

Il Decreto Sviluppo 2011 (DL n. 70/2011, convertito in legge n. 106/2011) prevede l'obbligo per tutte le pubbliche amministrazioni, statali, regionali e locali di pubblicare sui loro siti Internet, per ogni procedimento ad istanza di parte di loro competenza, l'elenco degli atti e dei

documenti (relazioni tecniche, precedenti autorizzazioni, abilitazioni, ecc.) che i privati devono allegare alle domande (art. 6, comma 2, lett. b, n. 1, da leggere in combinato disposto con l'art. 7 dello Statuto delle imprese che ne ha esteso l'operatività anche agli atti pubblicati in Gazzetta Ufficiale). La mancata attuazione di tale pubblicità obbligatoria è sanzionata con l'impossibilità per la P.A. di respingere l'istanza di un privato adducendo la mancata produzione di un atto o documento che avrebbe dovuto essere indicato sul proprio sito (nel caso di intervento soggetto a SCIA è consentito l'immediato avvio dell'attività).

La creazione e la consultazione di un'unica banca dati ufficiale dei procedimenti e degli adempimenti amministrativi consentirebbe poi alle imprese di contare su una base conoscitiva che le agevolerebbe molto nelle attività di *compliance*. Peraltro, tale base conoscitiva sarebbe utile anche al legislatore e alle amministrazioni nell'attuazione delle semplificazioni. Ad esempio, per la predisposizione della modulistica e l'individuazione delle modalità di raccordo dei procedimenti ordinari dei SUAP è fondamentale conoscere quali sono gli enti terzi competenti e le procedure che a essi fanno capo in ordine a un dato intervento che richiede diversi atti di assenso.

L'ordinamento è cosparso di norme che prevedono tali banche dati (es. art. 11 del Codice dell'Amministrazione Digitale - CAD, art. 9 Statuto delle imprese). Su questo aspetto è intervenuta l'intesa tra Governo, Regioni e Enti locali del 10 maggio 2012, che all'art. 8 prevede l'impegno congiunto dei tre livelli di governo per dare attuazione a tali norme; si auspica che venga attuata celermente.

La creazione delle norme sulle banche dati rappresenterebbe inoltre un'importante opportunità per dare attuazione all'art. 7 della legge n. 69/2009, che obbliga tutte le amministrazioni pubbliche a rivedere i procedimenti di propria competenza per stabilire quali si concludono in 30 giorni (termine ordinario) e quali, invece, possono avere una durata massima di 90 o 180 giorni in ragione della loro complessità. La concreta applicazione di questa norma assicurerebbe certezza e celerità dei tempi di risposta degli uffici pubblici.

Infine, vanno emanati i vari regolamenti o provvedimenti attuativi richiesti per rendere concretamente operative le semplificazioni previste dall'ordinamento. Per citare alcune delle più recenti: autorizzazione unica ambientale e banca dati degli appalti pubblici, previsti dal Decreto Semplifica Italia.

Le amministrazioni dovrebbero aiutare le imprese

Nei procedimenti autorizzatori la predisposizione di linee guida o manuali da parte delle amministrazioni destinati ai privati (indicazione delle modalità per eseguire gli adempimenti, presentare la modulistica, definire i pagamenti, ecc.) costituirebbero semplificazioni percepibili.

Occorre introdurre prassi e strumenti che rendano le pubbliche amministrazioni più amichevoli verso i privati, mettendo in pratica ciò che dice la Costituzione: i pubblici impiegati

sono al servizio dei cittadini. Essere al loro servizio significa, per esempio, fornire assistenza nell'adempimento di quanto richiesto dalla legge: lungi dallo scaricare oneri e responsabilità sui privati, le amministrazioni dovrebbero offrire loro chiarimenti e ausilio nel presentare le richieste e nel comunicare le informazioni. Dovrebbero anche chiarire in anticipo i propri criteri di decisione, per esempio palesando il modo in cui una norma viene interpretata o un requisito viene inteso.

Alcuni istituti e *best practice*, poi, potrebbero essere importati dall'estero: come il *Beratung* tedesco, in forza del quale una sola amministrazione si occupa della pratica del privato aiutandolo e consigliandolo. In Svizzera l'amministrazione è un interlocutore attivo per la promozione di nuovi insediamenti con facilitazioni burocratiche. Per gli imprenditori potrebbe essere utile in molti casi il contatto personale con il funzionario "unico", competente a seguire il loro investimento in tutti gli aspetti (ricerca del luogo sul quale costruire, realizzazione dell'impianto, rilascio delle autorizzazioni).

Incrementare le competenze dei funzionari pubblici

Le amministrazioni, come ogni organizzazione, non sono che un insieme di donne e uomini che lavorano per prestare un servizio. La qualità del loro operato è influenzata dalla qualità delle norme che ne disciplinano tempi e modi di erogazione, ma il vero nodo da sciogliere riguarda i loro comportamenti: il funzionario competente, che privilegia la qualità del servizio e trova i modi per superare correttamente possibili ostacoli di forma è il vero valore aggiunto e va formato e incoraggiato. Perciò, per migliorare la qualità della pubblica amministrazione è necessario agire sulla selezione, formazione e motivazione del personale, a cominciare dai dirigenti.

Particolarmente importante è proprio il primo anello della catena burocratica: la dirigenza amministrativa. Occorre attribuire ai dirigenti i poteri necessari per governare le relative strutture, definire con certezza il quadro delle responsabilità e fornire i necessari incentivi. A questo riguardo, occorre lavorare sull'attuazione della riforma Brunetta del 2009; possono essere apportati correttivi, ma bisogna mantenerne i capisaldi: valutazione dei rendimenti delle strutture e degli individui, incidenza dei rendimenti sulla retribuzione individuale, rafforzamento dei poteri del datore di lavoro, rilievo disciplinare dell'inefficienza colpevole.

Quanto alla formazione, si potrebbe pensare, oltre ai tradizionali modelli, di prevedere forme di affiancamento temporaneo dei neo-dirigenti a quelli più anziani che si sono contraddistinti per particolari meriti di performance o per aver ideato e implementato *best practice*.

Rafforzare l'accountability

Introdurre il controllo delle performance attraverso corpi ispettivi, affinché la mancata attuazione di semplificazioni e, più in generale, i disservizi siano sanzionati. Il TU del pubblico impiego ha istituito presso il Ministero della P.A. l'Ispettorato per la funzione pubblica, che vigila e svolge verifiche sulla conformità dell'azione amministrativa ai principi di imparzialità e buon andamento, con particolare riferi-

mento alle riforme volte alla semplificazione delle procedure e all'esercizio dei poteri disciplinari, nonché sull'osservanza delle disposizioni vigenti in materia di controllo dei costi, dei rendimenti, dei risultati e della verifica dei carichi di lavoro. Attualmente tale ispettorato si avvale di dieci funzionari scelti tra esperti di diverse amministrazioni e della Guardia di Finanza. Le sue verifiche possono essere sollecitate dalle segnalazioni di cittadini o pubblici dipendenti in merito a presunte irregolarità, ritardi o inadempienze delle amministrazioni. A conclusione degli accertamenti, gli esiti delle verifiche svolte dall'ispettorato costituiscono obbligo di valutazione ai fini dell'individuazione delle responsabilità e delle eventuali sanzioni disciplinari. Gli ispettori, nell'esercizio delle loro funzioni, hanno anche l'obbligo, ove ne ricorrano le condizioni, di denunciare alla Procura generale della Corte dei Conti le irregolarità riscontrate.

Si può quindi sfruttare meglio questo strumento, potenziandolo (incremento del numero di ispettori, incremento delle verifiche d'ufficio), per assicurare l'implementazione delle semplificazioni. Tale strumento deve peraltro essere considerato su un piano distinto rispetto ai controlli e alle verifiche previste dalla riforma Brunetta. Infatti, il primo ha portata generale e si inquadra nei processi di *policy making*, le seconde riguardano le performance e gli obiettivi che funzionari e amministrazioni devono raggiungere; dunque vanno contestualizzati nei rapporti con i privati.

...per creare un ambiente normativo favorevole alle attività produttive...

Superare l'effetto NIMBY Semplificare gli adempimenti e tagliare gli oneri inutili deve essere un'azione costante, condivisa e ad ampio raggio. Questo vuol dire, anzitutto, che le amministrazioni devono abbandonare le loro resistenze. Come è stato efficacemente osservato, infatti, "la semplificazione sconta quasi sempre una sorta di effetto NIMBY"²⁸.

In molti settori di regolazione riguardanti le imprese non si è ancora intervenuti a causa dei veti e delle strumentalizzazioni. Ci sono molte semplificazioni che ancora non hanno visto la luce a causa dell'approccio eccessivamente burocratico.

Si pensi, ad esempio, alla sicurezza nei luoghi di lavoro, dove si potrebbe modificare la normativa che introduce adempimenti organizzativi spesso meramente formali per privilegiare gli aspetti sostanziali della prevenzione e della tutela degli interessi. Oppure al fisco, dove semplificare vuole dire migliorare i rapporti tra l'Amministrazione finanziaria e il contribuente in termini di chiarezza e certezza delle norme, proporzionalità e ragionevolezza degli adempimenti e delle relative sanzioni.

²⁸ *Not In My Back Yard*, letteralmente "non nel mio cortile". In questo contesto utilizzato per identificare l'atteggiamento delle amministrazioni competenti per una certa area di regolazione indisponibili a semplificare o modificare le procedure all'interno della propria area perché ne percepiscono svantaggi per la propria amministrazione. Per un approfondimento si veda Mario Martelli, *Non drammatizziamo la MOA... è solo una questione di semplificazione*, Nel Merito, luglio 2011.

Va peraltro riconosciuto che non esistono ricette miracolistiche per semplificare, né misure che risolvano tutti i problemi se prese singolarmente. La semplificazione è un'azione che ha per oggetto un mosaico complesso e articolato: l'ordinamento. Per questo motivo la sua azione deve avvenire su più fronti e deve essere sempre considerata e valutata nella sua interezza.

Accanto all'importante metodo MOA, dovrebbero essere valorizzate maggiormente le numerose semplificazioni segnalate dalle imprese nei diversi settori di regolazione, in modo da sfruttare le conoscenze degli operatori direttamente alle prese con problemi applicativi, disfunzioni e difficoltà di *compliance*.

Altrettanto fondamentali sono ovviamente anche le posizioni delle amministrazioni e dei soggetti portatori degli interessi oggetto di tutela.

Per assicurare un'efficace e trasparente sintesi delle diverse posizioni andrebbero, quindi, valorizzate maggiormente le forme di consultazione pubblica da far precedere all'adozione di provvedimenti che prevedono semplificazioni. La base normativa c'è già, è l'art. 55 del CAD²⁹ e l'art. 6, comma 5, dello Statuto delle imprese³⁰.

Alcuni esempi di semplificazione

Semplificare non vuol dire abbassare i livelli di tutela degli interessi pubblici, ma eliminare ostacoli, oneri e adempimenti ingiustificati o irrazionali.

Tra i criteri guida vanno presi in considerazione quelli della proporzionalità degli oneri rispetto ai livelli di rischio per gli interessi da tutelare, della soppressione di adempimenti non più rispondenti a reali esigenze di tutela e dell'eliminazione degli svantaggi competitivi cui sono sottoposte le nostre imprese nel confronto internazionale, spesso peraltro originati in occasione del recepimento di direttive europee (*gold plating*).

Per fare un esempio di semplificazione ispirata alla proporzionalità si pensi alla disciplina della costituzione delle società a responsabilità limitata, che prevede l'intervento obbligatorio del notaio. Già oggi avvocati e commercialisti sono attivi nella redazione e nelle successive modifiche degli statuti di Srl, ma, dopo il loro intervento è comunque obbligatorio il passaggio dal notaio, che il più delle volte si limita a recepire il loro lavoro in un atto pubblico. Quest'ulteriore passaggio rappresenta un onere non proporzionato rispetto al li-

²⁹ L'art. 55, comma 1, CAD, stabilisce che: «La Presidenza del Consiglio dei Ministri può pubblicare su sito telematico le notizie relative ad iniziative normative del Governo, nonché i disegni di legge di particolare rilevanza, assicurando forme di partecipazione del cittadino in conformità con le disposizioni vigenti in materia di tutela delle persone e di altri soggetti rispetto al trattamento di dati personali. La Presidenza del Consiglio dei Ministri può inoltre pubblicare atti legislativi e regolamentari in vigore, nonché i massimari elaborati da organi di giurisdizione».

³⁰ L'art. 6, comma 5, dello Statuto delle imprese prevede che: «I soggetti di cui al comma 1 prevedono e regolamentano il ricorso alla consultazione delle organizzazioni maggiormente rappresentative delle imprese prima dell'approvazione di una proposta legislativa, regolamentare o amministrativa, anche di natura fiscale, destinata ad avere conseguenze sulle imprese, fatto salvo quanto disposto ai sensi dell'articolo 14, comma 5, lettera a), della legge 28 novembre 2005, n. 246, come sostituita dal comma 2 del presente articolo».

vello di rischio per gli interessi pubblici rilevanti (tutela dei soci e dei creditori della società). Pertanto, si potrebbe stabilire che gli statuti di Srl – e le relative modifiche – redatti da avvocati e commercialisti abbiano lo stesso valore di quelli notarili, valorizzando così ciò che già accade nella prassi. Verrebbe in questo modo allargata la platea dei professionisti competenti a intervenire sulla materia, con evidenti effetti positivi sui tempi e i costi necessari per l'espletamento di queste attività.

Per fare un esempio di semplificazione diretta a rimuovere gli svantaggi competitivi delle imprese italiane, si pensi alla disciplina dei composti organici volatili (COV) conseguenti all'uso di solventi in colori e vernici. Il legislatore italiano, nel recepire la direttiva 2004/42/CE, ha stabilito che dal 1° gennaio 2013 non potranno essere più venduti a paesi extra-UE prodotti con limiti di COV superiori a quelli previsti in un allegato del decreto stesso. Tale divieto, vigente solo in Italia, non rispecchia il dettato della direttiva, che non impone tale obbligo per le esportazioni fuori dall'Unione. Per le sole imprese italiane sussiste, quindi, un ostacolo ingiustificato che le svantaggia rispetto ai *competitor* comunitari. Tra le difficoltà che ne derivano, si pensi al fatto che i limiti di COV previsti dalla direttiva, tecnicamente congegnati per le sole esportazioni intra-UE, se applicati anche alle esportazione extra-UE potrebbero comportare l'impossibilità di utilizzo delle vernici stesse in paesi con clima freddo (a causa del congelamento delle vernici) o in paesi in via di sviluppo non dotati di tecnologie vernicianti adeguate.

Gli strumenti di prevenzione

Gli strumenti per il riordino normativo e per la qualità della regolazione sono noti: codici, testi unici, delegificazione, analisi di impatto della regolazione, regole di *drafting*.

A questo riguardo vanno annoverati: l'AIR (analisi d'impatto della regolazione) e la VIR (valutazione d'impatto della regolazione); il *regulatory budget* recentemente introdotto nel nostro ordinamento ad opera dello Statuto delle imprese; l'obbligo di allegare ai regolamenti ministeriali o interministeriali, nonché ai provvedimenti amministrativi a carattere generale, l'elenco di tutti gli oneri informativi gravanti sui cittadini e sulle imprese introdotti o eliminati con tali atti (cd. MOA ex ante), anch'esso recentemente introdotto dallo Statuto delle imprese; il divieto di inserire, nel recepimento di direttive dell'Unione europea, adempimenti aggiuntivi rispetto a quelli previsti dalle direttive stesse (*gold plating*), introdotto con l'ultima Legge di stabilità (legge n. 183/2011).

Analoghe misure sono state adottate anche da numerose Regioni, che prendendo spunto dagli istituti di *better regulation* adottati a livello statale, ovvero vigenti in altri paesi europei, hanno ammodernato i loro ordinamenti.

L'uso di questi strumenti è spesso previsto dalla legge e altrettanto spesso violato dalla legge: poiché il legislatore precedente non può vincolare quello futuro, succede continua-

mente che le nuove leggi non rispettino le procedure e le regole di stesura delle norme o creino disordine dove si era fatto ordine. Questo è una questione che meriterebbe di essere risolta da una norma costituzionale, cioè di livello superiore, che imponesse il rispetto delle procedure corrette e vietasse l'introduzione di nuove norme non coordinate con quelle esistenti, pena la incostituzionalità, appunto. Parallelamente, occorrerebbe agire sul versante organizzativo, individuando le strutture competenti a garantire la qualità della regolazione, a livello sia parlamentare sia governativo.

...per ridurre i tempi e i costi delle procedure...

La semplificazione delle procedure autorizzatorie è poi una assoluta priorità se si vogliono ridurre i tempi di attesa, le incertezze e i costi dell'attività di impresa.

Interventi sulle procedure settoriali In questi anni le semplificazioni trasversali, cioè applicabili a tutti o a talune tipologie di procedimenti (conferenza di servizi, SCIA, silenzio-assenso, procedure SUAP), hanno migliorato notevolmente la disciplina dei processi decisionali della P.A. Tuttavia, tali semplificazioni vanno completate con interventi sulle diverse procedure settoriali, in modo da assicurare risultati percepibili.

In alcuni casi si tratta di ridurre gli spazi all'eccessiva discrezionalità degli uffici, che spesso determina l'incertezza circa gli esiti delle procedure o la ridondanza di verifiche nel corso del procedimento.

L'intesa del 10 maggio 2012 tra Governo, Regioni ed Enti locali prevede all'art. 2 la collaborazione tra i diversi livelli di governo e le associazioni imprenditoriali per individuare misure di semplificazione delle procedure amministrative in attuazione dell'art. 12 del Decreto Semplifica Italia. Quest'ultima disposizione consente alle amministrazioni e alle associazioni di categoria di stipulare convenzioni per attivare percorsi sperimentali di semplificazione amministrativa per gli impianti produttivi e le iniziative imprenditoriali sul territorio, anche mediante deroghe alle procedure e ai termini per l'esercizio delle competenze di cui siano titolari esclusivamente le amministrazioni partecipanti all'accordo. La norma contiene anche una delega al Governo per l'adozione di uno o più regolamenti diretti, da un lato, a recepire eventualmente i risultati delle convenzioni, dall'altro, a introdurre specifiche misure di semplificazione.

Reingegnerizzare le procedure Questa disposizione deve essere sfruttata in pieno per la reingegnerizzazione delle procedure, che deve avvenire tenendo conto di due priorità: assicurare il raccordo con il paradigma di procedimento ordinario delineato con la riforma dei SUAP (per esempio: omogeneizzazione dei termini, eliminazione di passaggi procedurali); valorizzare soluzioni organizzative efficaci.

A tale ultimo riguardo, andrebbero ad esempio costituite in via permanente apposite strutture di missione composte da esperti delle diverse amministrazioni competenti per la gestione di procedimenti complessi o connessi. A tali strutture andrebbe affidato il compito di trovare le soluzioni per concludere le operazioni nel rispetto dei termini di legge.

Il ruolo delle Agenzie per le imprese Per la reingegnerizzazione e semplificazione dei procedimenti occorre valorizzare adeguatamente anche il ruolo delle Agenzie per le imprese (DPR n. 159/2010), che rappresentano uno degli aspetti più qualificanti della riforma dei SUAP. Le Agenzie per le imprese sono enti privati accreditati che le associazioni imprenditoriali hanno facoltà di istituire (art. 2, comma 2, lett. c, DPR n. 159). Le imprese possono rivolgersi a tali enti per semplificare e agevolare lo svolgimento delle pratiche SUAP.

La riforma ha lasciato aperti diversi interrogativi e aspetti problematici riguardo ai poteri e alle competenze attribuiti a questi enti e agli effetti delle loro attività, che rischiano di impedire l'efficacia del loro operato.

Le Agenzie rispondono all'esigenza di assicurare alle imprese la "semplificazione materiale" degli adempimenti cui sono sottoposte, nel senso che le Agenzie devono, da un lato, prestare servizi alle imprese in modo da agevolarle nello svolgimento delle pratiche e, dall'altro, svolgere alcune attività in luogo degli uffici pubblici per assicurare certezza dei tempi e degli esiti dei procedimenti. Queste finalità, però, non sembrano pienamente raggiungibili alla luce della disciplina attuale.

Per quanto riguarda i procedimenti automatizzati, la nuova regolamentazione non chiarisce, infatti, se i controlli delle agenzie siano sostitutivi di quelli delle amministrazioni competenti. Stesse problematiche interpretative possono essere ravvisate anche per le procedure ordinarie. Infatti, non è chiaro se l'Agenzia sia abilitata esclusivamente a raccogliere e/o redigere la documentazione istruttoria per i procedimenti di competenza del SUAP (relazioni tecniche, perizie, analisi in laboratorio) oppure se possa anche imprimere un sigillo di garanzia su di essa, nel senso che le valutazioni e le analisi da essa effettuate sono vincolanti per la decisione finale nei procedimenti di competenza del SUAP, ferma restando la discrezionalità amministrativa di quest'ultimo (valutazione di opportunità).

Il ruolo delle Agenzie andrebbe, quindi, precisato e potenziato stabilendo espressamente che tali enti sono competenti a prendere decisioni e a svolgere verifiche che siano definitive, senza che siano necessarie ulteriori interventi da parte delle P.A. competenti.

In particolare, per quanto riguarda i procedimenti automatizzati, occorre stabilire che in presenza della dichiarazione di conformità dell'Agenzia i controlli delle amministrazioni competenti devono essere considerati assolti. In questo modo si assicura l'effettiva natura di autorizzazione della dichiarazione di conformità e si evita un'inutile duplicazione dei controlli.

Per quanto riguarda le procedure ordinarie, è necessario prevedere che l'Agenzia possa gestire in via esclusiva, in tutto o in parte, la fase istruttoria dei procedimenti, in modo, quindi, da depubblicizzarla. In altri termini, la trasmissione al SUAP delle risultanze istruttorie da parte delle Agenzie dovrebbe avviare presso il SUAP stesso non l'intero procedimento, ma direttamente la sua fase decisoria, in modo da dare per conclusi tutti i sub-procedimenti consultivi e tutti i passaggi procedurali per gli accertamenti di fatto e tecnici, cui farebbe seguito anche l'abbreviazione dei termini per la fase decisoria finale.

...per consolidare le semplificazioni...

Le riforme strutturali degli uffici... La semplificazione è un'attività che può essere esercitata non solo con riferimento a procedimenti od obblighi imposti ai privati. Misure organizzative e strutturali ispirate a obiettivi di semplificazione e performance possono, infatti, essere altrettanto determinanti per incrementare la qualità dei servizi della P.A.

Peraltro, la semplificazione di passaggi burocratici richiesti per il rilascio di un determinato provvedimento e delle norme che prevedono obblighi amministrativi potrebbero non sortire effetti in presenza di un apparato amministrativo complesso, macchinoso e lento.

Il più delle volte, poi, la complessità dell'apparato burocratico si riflette sui procedimenti, che vengono congegnati sulla base del numero di amministrazioni esistenti e delle loro articolazioni, anziché sugli interessi pubblici da tutelare. Questo è un risvolto della già citata, e mai abbastanza biasimata, autoreferenzialità della P.A.

...improntate non solo ai tagli... La maggior parte delle semplificazioni introdotte in questi anni si sono concentrate principalmente sui procedimenti e sulle norme. Gli interventi sull'assetto degli apparati e delle funzioni sono stati molto contenuti e gli obiettivi perseguiti non hanno quasi mai coinciso con quelli della maggiore efficienza degli uffici.

La maggior parte degli interventi su strutture e uffici pubblici, infatti, è stata alimentata dall'esigenza di contenere la spesa pubblica. Per citare alcuni esempi recenti, si pensi alla manovra economica 2010 (legge n. 122/2010), che ha soppresso diversi enti, come ISAE (Istituto di Studi e Analisi Economica), IPOST (Istituto Postelegrafonici), EIM (Ente Italiano della Montagna), INSEAN (Istituto Nazionale per Studi ed Esperienze di Architettura Navale); o alla Finanziaria 2010 (legge n. 191/2009), che ha disposto la soppressione di alcune strutture e uffici, come le circoscrizioni di decentramento, i consorzi di funzioni tra Comuni, le autorità d'ambito territoriale, i difensori civici comunali. Lo stesso vale per la manovra varata nell'agosto 2011 (DL n. 138/2011, convertito in legge n. 148/2011), che prevedeva la cancellazione delle province con popolazione non superiore a 300mila abitanti e con estensione territoriale non superiore a 3mila Km². Questa misura, peraltro, è stata eliminata nel corso dell'iter di conversione del provvedimento.

Sul contenimento delle spese degli apparati amministrativi è intervenuto anche il Decreto Salva Italia (Decreto legge n. 201/2011), che prevede la soppressione e/o l'accorpamento di enti e organismi pubblici. Per quanto riguarda le province, il provvedimento stabilisce che a tali enti possono essere attribuite esclusivamente funzioni di indirizzo e coordinamento delle attività dei Comuni. A tal fine, Stato e Regioni entro il 31 dicembre 2012 dovranno trasferire ai Comuni le funzioni attualmente spettanti alle province, salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, le stesse siano acquisite dalle Regioni, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza. Al trasferimento delle funzioni dovrà corrispondere anche quello delle risorse umane, finanziarie e strumentali.

Peraltro, a differenza dei provvedimenti Bassanini adottati sul finire degli anni Novanta (legge n. 59/1997, d.lgs. n. 112/1998), interventi organici diretti alla riorganizzazione complessiva degli apparati amministrativi e delle funzioni pubbliche sono mancati del tutto e, quasi sempre, le misure adottate riguardanti indirettamente tale materia sono confluite in provvedimenti, più o meno urgenti, di finanza pubblica (leggi finanziarie, manovre economiche). Ciò ha impedito una seria e completa riforma dell'assetto amministrativo di cui il Paese ha bisogno.

...ma al riordino delle funzioni pubbliche Il DDL 2259, attualmente all'esame del Senato, prevede il riordino organico di funzioni pubbliche e la soppressione di alcuni enti con l'obiettivo di incrementare l'efficienza degli apparati amministrativi. Il DDL è impostato su buoni principi di organizzazione (sussidiarietà, differenziazione, adeguatezza, unitarietà delle funzioni), ma non prevede rimedi concreti per la frammentazione delle funzioni e degli apparati, che generano complicazione dei procedimenti. Ciò in quanto il DDL non interviene sulla complessa normativa settoriale che si è stratificata nel tempo e che per ogni singola funzione stabilisce spesso la competenza di una molteplicità di amministrazioni.

L'attuale frammentazione di competenze trova origine nel processo di evoluzione dell'organizzazione amministrativa. Al crescere fisiologico degli interessi da tutelare si è data risposta con l'espansione delle competenze e delle amministrazioni. Anziché potenziare le strutture esistenti, si è preferito crearne di nuove o frammentare le funzioni tra più enti già esistenti. Ciò sul presupposto che a ogni interesse dovesse corrispondere una funzione e un ente o un ufficio a ciò appositamente preposto. Per quanto riguarda le attività produttive, si è tentato di dare una soluzione a queste criticità con lo Sportello Unico, per concentrare in un unico procedimento tutti gli atti di assenso riguardanti l'avvio di attività d'impresa o gli insediamenti produttivi.

Non più un ente per ogni funzione In primo luogo, allora, è necessario accorpare le funzioni presso uno o pochi enti. Deve infatti essere chiaro che non è l'esistenza di un ente che consente di tutelare gli interessi pubblici ma sono le competenze tecniche (scientifiche, giuridiche) del personale pubblico ad assicurare tale risultato. Se tale personale viene con-

centrato in una o poche strutture si migliorano la stessa tutela oltre che la speditezza procedurale e la qualità del processo decisionale, grazie alla valutazione contestuale e complessiva degli interessi rilevanti.

L'opera di riordino deve partire anzitutto dalle province e dai relativi enti strumentali, che vanno soppressi, attribuendo le relative funzioni, nonché il personale e le dotazioni strumentali, ai Comuni o alle Regioni. Occorre poi razionalizzare uffici territoriali, enti, agenzie e strutture strumentali con competenze, in senso lato, autorizzatorie di Stato, Regioni e Comuni, in modo da riassorbire funzioni, personale e dotazioni strumentali da attribuire a strutture unitarie rappresentative degli interessi devoluti dalla legge, rispettivamente, ad amministrazioni di livello statale, regionale e comunale.

Una *spending review* applicata ai servizi amministrativi La tecnica che deve guidare la razionalizzazione dei servizi amministrativi deve ispirarsi alla filosofia della *spending review*, ossia della revisione della spesa al fine di eliminare sprechi e inefficienze. La *spending review* in Italia si sta concentrando prevalentemente sul lato della domanda pubblica di beni e servizi e su quello dell'offerta dei servizi di *welfare*, nonché sulla revisione degli organici. È quanto prevedono il DL n. 52/2012, recante disposizioni urgenti per la razionalizzazione della spesa pubblica, e la direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 3 maggio 2012. Peraltro, per quanto riguarda la revisione degli organici, va tenuta presente anche la legge di stabilità 2012 (art. 16 legge n. 183/2011), che prevede la ricollocazione del personale in eccedenza nelle amministrazioni e il collocamento in disponibilità per un massimo di ventiquattro mesi, nel corso dei quali viene corrisposta al personale interessato un'indennità pari all'80% dello stipendio.

Sulla base di tali provvedimenti, è stato nominato un commissario straordinario che ha il compito di determinare i livelli di spesa per l'acquisto di beni e servizi e di segnalare al Governo le voci di spesa che possono essere ridotte o sopresse. Tuttavia, sia nella Manovra economica di agosto 2011 (art. 1 DL n. 138/2011, convertito dalla legge n. 148/2011) che nel Programma Nazionale di Riforma (PNR) 2012 è prevista anche la revisione della spesa inefficiente attraverso l'ottimizzazione della quantità e qualità dei servizi e la razionalizzazione delle strutture amministrative.

La *spending review* applicata ai servizi amministrativi (autorizzazioni, permessi, certificazioni, controlli, ecc.) potrebbe produrre risultati positivi se utilizzata per riorganizzare le risorse ad essi destinate.

La revisione dovrebbe, però, essere ispirata alla logica della efficiente gestione/allocazione delle risorse, e non a quella del mero taglio.

Come primo passo da fare per portare a compimento la *spending review* funzionale all'efficiente riorganizzazione dei servizi amministrativi è la mappatura dei procedimenti e la mi-

surazione dei costi sostenuti dalla P.A. in ciascuna fase di essi.

Sulla base di tale mappatura bisognerebbe poi individuare i passaggi che generano interruzioni, lungaggini, deviazioni che incidono sulla qualità dei servizi pubblici. Qualità che coincide, da un lato, con la migliore tutela dell'interesse pubblico e, dall'altro, con la celerità ed economicità delle procedure a tutto beneficio dei privati, cittadini e imprese.

Agli interventi normativi e/o organizzativi deve fare seguito la progressiva standardizzazione dei procedimenti riguardo ai relativi adempimenti che il privato è tenuto a ottemperare. In questo senso possono essere utili, per esempio, linee guida che indichino ai privati cosa debbano fare per formulare correttamente le richieste alla P.A. La standardizzazione migliorerebbe anche le prestazioni delle amministrazioni, che potrebbero decidere con maggiore celerità in presenza di domande presentate correttamente.

...possibili anche riforme costituzionali...

La creazione di un ambiente istituzionale e amministrativo efficiente e il miglioramento del quadro regolamentare in cui operano cittadini e imprese sono fondamentali per la competitività del sistema paese. Per queste ragioni è essenziale modificare alcune disposizioni costituzionali.

Ristabilire l'interesse nazionale Va anzitutto reintrodotta il principio dell'interesse nazionale, necessario per consentire l'intervento trasversale dello Stato a tutela di interessi unitari nelle materie di competenza sia concorrente sia esclusiva delle Regioni. Il criterio della ripartizione delle competenze legislative tra Stato e Regioni va concepito come dinamico e meramente indicativo dei possibili settori di intervento normativo delle Regioni, la cui concreta operatività deve essere stabilita sulla base della dimensione – nazionale o territoriale – dell'interesse oggetto degli specifici interventi.

Allo Stato una riserva sulle attività produttive Le modifiche devono attribuire allo Stato la specifica facoltà di dettare regole, valide per tutte le P.A., relative all'ordinamento amministrativo delle attività produttive, in modo da assicurare sul piano nazionale una disciplina omogenea delle condizioni, dei titoli abilitativi, delle procedure e dei requisiti richiesti alle imprese per l'esercizio delle attività e per la costruzione degli impianti, compreso il settore della produzione, trasporto e distribuzione dell'energia, che per sua natura non si concilia con la frammentazione territoriale delle competenze.

Una Camera delle autonomie territoriali Tali modifiche, inoltre, vanno accompagnate dalla revisione delle norme relative alla composizione e alle funzioni delle due Camere del Parlamento. In particolare, andrebbe istituita una Camera rappresentativa delle autonomie territoriali. Come ampiamente dimostrato dall'esperienza di altri ordinamenti, la presenza di

una differenziazione di poteri e compiti tra i due rami del Parlamento rappresenta un elemento fisiologico per gli Stati federali o fortemente decentrati. Il Paese rientra senz'altro in quest'ultima categoria, soprattutto a seguito degli interventi normativi adottati nell'ultimo ventennio (legge sull'ordinamento degli enti locali, leggi Bassanini, riforma del Titolo V della Costituzione).

L'opzione di riforma che sembra più coerente con il raggiungimento dell'obiettivo di una maggiore funzionalità dell'attività delle Camere è rappresentata da un Senato federale i cui componenti siano nominati direttamente dai Consigli regionali e locali. La composizione del Senato secondo questa impostazione assicurerebbe la coerenza delle politiche regionali e territoriali con la rappresentazione degli interessi a livello centrale e, quindi, anche la preminenza della legge nazionale rispetto a quelle regionali. Per le imprese, infatti, è prioritaria l'esigenza di disporre di un quadro normativo omogeneo su tutto il territorio, che potrebbe essere garantita proprio da un Parlamento legittimato a compiere scelte legislative che già tengano conto delle istanze territoriali.

Revisione del contenzioso Stato-Regioni

Un assetto istituzionale di questo tipo sembra in grado di prevenire anche possibili contrasti tra interessi nazionali e territoriali che, come ricordato, sono spesso fonte di contenziosi davanti alla Corte Costituzionale. Proprio a questo proposito è opportuna una revisione delle disposizioni che disciplinano lo stesso contenzioso tra Stato e Regioni, prevedendo la legittimazione di queste ultime a impugnare le leggi del Parlamento solo nelle ipotesi in cui le determinazioni del Senato federale vengano disattese dalla Camera. Ciò garantirebbe certezza al quadro normativo, indispensabile alle attività economiche, evitando che l'iniziativa di singole regioni possano pregiudicarne la stabilità in presenza di una dialettica parlamentare idonea a dar luogo a una convergenza di posizioni tra Camera e Senato federale.

L'istituzione di un Senato federale dovrebbe portare:

- al superamento del bicameralismo perfetto. In particolare, va attribuita la competenza legislativa esclusiva alla Camera dei deputati per le materie (diritto civile e penale) per le quali non sussiste l'esigenza di un vaglio di interessi territoriali e locali che giustifichi l'intervento del Senato federale;
- all'abolizione del sistema delle Conferenze Stato-Regioni, Stato-Città e Unificate, non più giustificate in presenza di un ramo del Parlamento chiamato a rappresentare le istanze e gli interessi delle comunità territoriali.

Su questi aspetti intervengono alcuni degli emendamenti presentati nel corso dell'iter del DDL 24, attualmente in discussione al Senato, che si auspica vengano approvati.

...e della giustizia amministrativa

Enforcement dei diritti Occorre agire sul piano della piena parificazione delle forme di tutela dei diritti soggettivi e degli interessi legittimi nei processi in cui è la P.A. è parte in causa. Un'amministrazione moderna ed efficiente richiede, infatti, non solo una semplificazione di norme e procedure, ma anche la previsione di rigorosi strumenti di tutela di diritti e interessi di cittadini e imprese affinché l'efficacia di alcuni moderni istituti introdotti nel diritto amministrativo sostanziale non sia vanificata dall'impossibilità pratica di farli valere in sede giudiziaria, a causa dell'inefficienza della giustizia.

Non è il caso, in questa sede, di riprendere il tema dei tempi della giustizia civile, ma occorre notare che non è estraneo a quello dell'efficienza della pubblica amministrazione, dato che molte controversie che coinvolgono la P.A. ricadono nella giurisdizione del giudice ordinario. Ben più celeri sono, fortunatamente, i tempi della giustizia amministrativa: i giudici amministrativi italiani sono, in termini di produttività, tra i più efficienti. Occorre, comunque, registrare l'aumento del contenzioso amministrativo, che rischia di mettere in crisi un sistema che si basa su poche centinaia di magistrati, sulle cui spalle grava l'intero carico delle controversie tra amministrazioni e cittadini.

Le azioni di accertamento e adempimento

Il sistema è stato migliorato dall'introduzione del Codice del processo amministrativo nel 2010, al quale peraltro qualche utile correttivo può ancora essere apportato, soprattutto in termini di azioni proponibili.

Come le azioni di accertamento, dirette a fornire al privato una tutela in tutte le ipotesi in cui occorra far dichiarare le violazioni commesse dalla P.A. o l'esistenza di un interesse legittimo, il cui mancato riconoscimento normativo determina vuoti di tutela difficilmente colmabili con le sole azioni di annullamento. Come pure le azioni di adempimento (o di condanna della P.A. a provvedere) che garantiscono al privato una tutela piena e più celere, poiché evitano l'instaurazione di un nuovo procedimento amministrativo dopo l'eventuale annullamento dell'atto illegittimo o l'accertamento del silenzioso inadempimento e impediscono alla P.A. di negare nuovamente il provvedimento richiesto mediante una diversa valutazione degli interessi pubblici. Con l'azione di adempimento si eviterebbe l'instaurazione di un ulteriore procedimento amministrativo e il giudice potrebbe ordinare alla P.A. di adottare il provvedimento secondo le prescrizioni che egli stesso impartisce³¹.

³¹ Su questo aspetto, peraltro, sono rassicuranti le affermazioni dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato contenute nella sentenza n. 3/2011, dove si afferma che: «il legislatore, sia pure in maniera non esplicita, ha ritenuto esperibile, anche in presenza di un provvedimento espresso di rigetto e sempre che non vi osti la sussistenza di profili di discrezionalità amministrativa e tecnica, l'azione di condanna volta a ottenere l'adozione dell'atto amministrativo richiesto. Ciò è desumibile dal combinato disposto dell'art. 30, comma 1, che fa riferimento all'azione di condanna senza una tipizzazione dei relativi contenuti [...] e dell'art. 34, comma 1, lett. c), ove si stabilisce che la sentenza di condanna deve prescrivere l'adozione di misure idonee a tutelare la situazione soggettiva dedotta in giudizio».

**Superare
la pregiudiziale
amministrativa**

Stona la permanenza sostanziale nell'attuale sistema normativo del rapporto di dipendenza dell'azione risarcitoria, contro gli illeciti compiuti dalla P.A., da quella di annullamento, che ha per oggetto la demolizione dell'atto. Formalmente, l'art. 30 del Codice amministrativo sancisce l'autonomia della prima dalla seconda, permettendo al privato, in caso di illecito, di scegliere se tutelare i propri interessi legittimi con l'azione di annullamento, con quella risarcitoria (senza dover prima chiedere l'annullamento del provvedimento illegittimo) o con entrambe. Tuttavia, la nuova disposizione prevede che il giudice amministrativo escluda il risarcimento del danno, se questo si sarebbe potuto evitare usando l'ordinaria diligenza, anche attraverso l'impugnazione dell'atto amministrativo lesivo entro i termini previsti dalla legge. Un precetto che è in contrasto con l'autonomia dell'azione risarcitoria rispetto a quella di annullamento, in quanto cela una sorta di pregiudizialità amministrativa indiretta.