



CONFINDUSTRIA  
Centro Studi

**SCENARI ECONOMICI**

**RIPRESA GLOBALE:  
DALLO SLANCIO  
AL CONSOLIDAMENTO.  
ITALIA IN RITARDO**

**LA GIUSTIZIA  
PIÙ VELOCE  
ACCELER  
L'ECONOMIA**

**Giugno 2011  
N. 11**

In copertina disegno di Domenico Rosa.

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

La presente pubblicazione è stata chiusa con le informazioni disponibili al 17 giugno 2011.

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

Fotocomposizione: D.effe comunicazione - Roma  
Stampa: Vamagrafica Srl - Ariccia (RM)  
Finito di stampare nel mese di giugno 2011

# INDICE

Premessa .....	pag. 5
<b>1. Le previsioni .....</b>	<b>» 11</b>
1.1 L'economia italiana .....	» 11
1.2 Le esogene della previsione .....	» 47
<b>2. La giustizia più veloce accelera l'economia .....</b>	<b>» 73</b>
2.1 Per una giustizia civile degna di un paese civile:	
diagnosi ed effetti economici .....	» 74
2.2 Per una giustizia civile degna di un paese civile: le ricette .....	» 83
 <i>Riquadri</i>	
Il cambio ha ancora effetti sull'export .....	» 16
Nel manifatturiero fatturato batte produzione, ma non è tutta maggior crescita .....	» 19
Rincaro del petrolio e rialzo dei tassi frenano consumi e investimenti in Italia ....	» 30
Il Piano nazionale delle riforme: obiettivi poco ambiziosi in cerca di strumenti .....	» 39
Dove tagliare la spesa? .....	» 45
La ripresa non porta all'occupazione pre-recessione .....	» 59
Ristrutturazione del debito greco? No, grazie .....	» 65

## PREMESSA

*Non è tempo di fatalismo o di agende politiche tradizionali. Il paradosso della crisi è che è stata causata da un eccesso di fiducia e può essere curata solo aumentando la fiducia. La più grande minaccia alla solvibilità dei bilanci pubblici è costituita da un prolungato periodo di lenta crescita. Ed è un falso risparmio rinviare la spesa in infrastrutture, per giunta con i tassi di interesse tanto bassi.*

**Lawrence H. Summers**

*Ius summum saepe summa est malitia.  
(Somma giustizia equivale spesso a somma malizia).  
Terenzio, Heautontimorumenos, IV, 5*

La **ripresa** compie due anni e l'economia mondiale sembra abbia poco da festeggiare. È in atto un **nuovo rallentamento**, ma non è questa la vera fonte delle preoccupazioni: la crescita procede sempre a strappi e nella fase attuale si è ben radicata.

Gravi **errori** dei governi possono però farla deragliare: è questo il **rischio maggiore**. Il carico di **incertezza** è diventato nuovamente insopportabile proprio per l'assenza di leadership e per l'insufficiente coordinamento nelle scelte di politica economica. Lo scenario del CSC assume che quegli errori non siano commessi.

L'**Europa** è di fronte a un **bivio storico** tra rafforzamento e dissolvimento. L'**Italia** ha dinnanzi un **falso dilemma** tra crescita e risanamento.

Nell'Unione europea la partita del debito pubblico della **Grecia** mette in palio una posta che è molto più grande dei miliardi del rifinanziamento.

Sul piano economico, la recisione del nodo gordiano della solidarietà-con-rigore attraverso una qualunque forma di ristrutturazione delle obbligazioni emesse dalla Repubblica greca avrebbe **effetti sistemici** che si trasmetterebbero in ogni angolo della finanza e dell'economia reale, con la stessa velocità con cui ciò accadde dopo l'inatteso crack di Lehman Brothers, perché passerebbe attraverso il **crollo della fiducia** e il diffondersi della paura. Ma avrebbe un'intensità e una potenza molto maggiori, il cui assaggio si è avuto in questi giorni nelle reazioni sui mercati dei titoli di stato, dentro e fuori dall'Eurozona, alle notizie riguardanti i tentennamenti ad Atene e in altre capitali circa il da farsi.

Sul piano politico si accartoccherebbe la costruzione di un'**Europa unita**, fondata su solidi interessi, certo, ma con lo sguardo sempre proteso verso **ideali** più alti, senza i quali il processo di integrazione sarebbe già venuto meno e non ci sarebbero mai stati gli indubbi **vantaggi** di reddito e occupazione.

Vincerebbero nazionalismi, **populismi** e opzioni di stampo autarchico. Con riverberi sinistri e ricadute violente sul funzionamento del mercato unico, ammesso che quest'ultimo possa sopravvivere.

Per l'Italia non c'è scelta tra il **risanamento** dei conti pubblici e la più elevata **crescita economica**. Senza il primo, nel medio termine si avrebbero più alti tassi e aspettative meno stabili, quindi minor dinamismo dell'economia. Senza la seconda, verrebbero subito a mancare sia le risorse per pareggiare il bilancio sia il consenso sociale all'azione governativa.

L'unico modo per centrare gli obiettivi ambiziosi ma obbligati di azzeramento del deficit e insieme evitare la stagnazione è varare subito **misure strutturali** che sleghino gli spiriti imprenditoriali e rinfreschino la voglia degli italiani di scommettere sul proprio futuro. Misure che siano **credibili**, dando anzitutto piena attenuazione a quelle incluse nel Piano nazionale delle riforme, che pure ha ben individuato gli ostacoli da rimuovere. Misure che innalzino rapidamente il potenziale di sviluppo del Paese. Ne sarebbe sostenuto il percorso di rientro del disavanzo e ne verrebbero migliorati il giudizio dei mercati finanziari e le attese di famiglie e imprese.

I **campi** da dissodare e rendere più fertili sono noti e risaputi, additati da organismi internazionali e Banche centrali: semplificazione e sburocratizzazione, accelerazione della realizzazione delle opere pubbliche, liberalizzazioni e apertura al mercato in molti servizi, formazione, efficienza della pubblica amministrazione, contrasto dell'evasione, **riforma fiscale** che allevii il carico sui redditi da lavoro e impresa e lo sposti su altri guadagni e consumi.

L'alternativa non è difficile da immaginare: diverrebbero necessarie **manovre aggiuntive**, che il Governo stesso cifra cumulativamente nell'1% del PIL al 2014, cioè altri 18 miliardi oltre ai 39 scritti nei documenti ufficiali. La modesta crescita ne verrebbe dimezzata allo 0,6% già nel 2012.

Il CSC confida che verrà effettuato tutto quanto serve e perciò stima per l'anno venturo **contemporaneamente** un aumento del PIL dell'1,1% e un deficit pubblico ricondotto al 2,8%, a sancire il sostanziale raggiungimento dei target di finanza pubblica.

La riconciliazione tra sviluppo e risanamento dei conti pubblici passa comunque mediante la **selezione oculata** degli interventi. Per cogliere il traguardo del pareggio di bilancio nel 2014, il Documento di economia e finanza esclude il ricorso a maggiori entrate. Anche l'FMI approvverebbe, giacché ha calcolato che le ripercussioni sul PIL sono quattro volte maggiori quando si opera sugli incassi piuttosto che sulle uscite.

Ciò implica che ogni euro incassato dalla **lotta all'evasione**, nella quale l'Agenzia delle Entrate è impegnata con esiti veramente apprezzabili, verrà restituito ai contribuenti mediante la diminuzione delle aliquote, come di recente promesso dal Ministro dell'Economia.

Gli stessi **tagli di spesa** vanno scelti accuratamente in modo da ottenere la migliore combinazione possibile di abbattimento del disavanzo e tutela del PIL. Il CSC ha simulato gli effetti di

una riduzione di spesa sui diversi capitoli di bilancio. I risultati suggeriscono di mettere mano anzitutto alle prestazioni sociali non previdenziali, seguite a ruota dalle pensioni, per le quali bisogna ulteriormente alzare l'età effettiva di ritiro dal lavoro, e dalle retribuzioni unitarie.

Il contenimento delle **retribuzioni pubbliche** è anche l'unica cura che originerebbe un incremento del PIL, perché darebbe il la a una generale moderazione salariale che farebbe recuperare competitività. Peraltro, dal 1980 al 2009 gli stipendi pubblici di fatto sono saliti in termini reali del 43,9%, contro il 26,9% di quelli privati. La forbice si è ampliata più rapidamente dal 2000: +13,7% la busta paga nel pubblico impiego, contro il +4,4% nel privato. Un dipendente pubblico in media guadagna quasi 8.900 euro all'anno in più del collega privato; tale differenza è quasi raddoppiata in dieci anni.

Più che di tagli è più appropriato parlare di **mancati aumenti**. Per conseguire i valori programmati, infatti, è sufficiente che la spesa pubblica primaria risulti nel 2014 pari a quella esistente nel 2010. Tuttavia è chiaro che, tenuto conto della dinamica dei prezzi e dei costi, il congelamento del livello totale delle uscite non consentirebbe di continuare a garantire lo stesso volume e/o la stessa qualità di servizi pubblici. Si impone per tanto un profondo ripensamento del perimetro di quello che lo Stato fa e l'assegnazione di alcune sue attività al privato, non necessariamente con fini di lucro.

Tornando al contesto internazionale, i **rischi prevalenti**, oltre alla questione dell'affidabilità di alcuni debitori sovrani, sono al ribasso e racchiusi in: disoccupazione elevata, specie di lunga durata con diminuzione della crescita potenziale; fragilità dei mercati delle case; credito selettivo, che potrebbe acuirsi con Basilea 3; condizioni finanziarie complessive meno accomodanti.

La rete di sicurezza contro le ricadute recessive continua a essere tesa dalla poderosa galoppata dei **paesi emergenti**, capitanati da quelli asiatici. Quelle nazioni, nonostante il leggero e desiderabile raffreddamento, dal 7,3% del 2010 al 6,3% nel 2012, forniranno ancora i due terzi dell'aumento del prodotto mondiale.

Tra le **economie avanzate**, gli USA viaggiano a un passo più moderato del previsto. Il Giappone si sta risollestando dalle devastazioni del maremoto. La Germania ha confermato di essersi collocata su un sentiero di crescita molto più elevato e la Francia la insegue non da presso. Si è allargato il divario di performance tra paesi centrali e periferici dell'Eurozona.

Il **commercio mondiale** aumenterà ancora del 9,1% quest'anno, dopo il +15,4% messo a segno nel 2010. Tornerà alla velocità dei trend storici nel 2012: +7,9%. Una dinamica che appare comunque sostenuta, alla luce del diffondersi di barriere protezionistiche.

I prezzi delle **materie prime** rimarranno elevati e volatili. La tendenza di fondo al rincaro è dettata dall'aumento dell'assorbimento degli emergenti e dalla difficoltà dell'offerta, per limiti fisici, a tenerne il passo<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Un approfondimento su questo tema è contenuto in Scenari industriali n. 2, Effetti della crisi, materie prime e rilancio manifatturiero. Le strategie di sviluppo delle imprese italiane, giugno 2011.

Sui **tassi di cambio** continueranno ad agire forze contrastanti: i fondamentali favoriscono l'euro sul dollaro, ma i timori circa le difficoltà di gestire la crisi dei debiti sovrani sostengono il secondo.

In questo scenario prevalentemente positivo, anche se con molte incognite, la stella dell'**economia italiana** non sta brillando. Cioè, dovendo incorporare numeri più brutti di quanto prefigurato man mano che venivano sfornati, al CSC è toccato rivederne un'altra volta all'ingiù la crescita: +0,9% il PIL nel 2011 e +1,1% nel 2012, due decimi in meno che a dicembre in entrambi gli anni. Per l'anno in corso la stima del CSC era ancora all'1,6% nel giugno passato. Si è rivelato questa volta un errore di previsione fidarsi, con **ottimismo** superiore alla media, dei primi segnali di rilancio dell'attività produttiva e puntare sul loro progressivo consolidamento.

In Italia il recupero più lento delle attività produttive lascerà **segni duraturi**, perché si perderanno per strada sia competenze racchiuse nel capitale umano, che si impoverisce a rimanere a lungo inutilizzato, sia imprese, le quali non possono resistere per molto tempo con una decurtazione del fatturato del 40% o più.

Il **ritardo accumulato** nella ripresa ha già assunto in pochi trimestri dimensioni consistenti: 4,4% di PIL in meno rispetto alla Germania e 2,8% contro la Francia. Se l'economia italiana si fosse rialzata con uno scatto alla tedesca, il suo PIL sarebbe ora di **69 miliardi** più elevato, cioè **1.138 euro** all'anno in più per ogni abitante.

L'unica vera spinta alla crescita verrà per il Paese dalle **esportazioni**: +5,7% nel 2011 e +5,0% nel 2012. Le quali, tuttavia, aumenteranno in misura inferiore a quanto la dinamica della domanda estera consentirebbe, come è già accaduto nel recente passato.

Tra il 1997, anno fatidico dell'euro, e il 2010 l'export italiano è cresciuto del 45,7% meno dell'incremento con il quale si sono espansi i suoi mercati di riferimento. Fanno 4,6 punti percentuali non sfruttati all'anno. È un sintomo evidente di **perdita di competitività**. Un altro, ancora più lampante, è il disavanzo nella bilancia corrente, che dal 3,2% del PIL nel 2010 sale al 4,0% nel 2011.

Il **manifatturiero** è fiaccato da una redditività ai minimi e ha visto dimezzarsi il suo attivo commerciale. Perciò è sempre meno in grado di generare quanto serve a pagare le bollette energetica e alimentare e gli altri conti di tutto quello che gli italiani scelgono di comperare all'estero<sup>2</sup>.

Le **imprese** si difendono comprimendo i margini e spostandosi su un terreno competitivo dove contano di più innovazione, qualità e servizio. Il primo comportamento si legge nell'andamento dei **prezzi** alla produzione, che dal 1997 si sono ridotti del 7,6% rispetto ai listini dei concorrenti. Il secondo nella dinamica dei **valori medi unitari**, che nel medesimo periodo sono aumentati del 15,1% più di quelli dei paesi competitor.

---

<sup>2</sup> Sul ruolo cruciale del manifatturiero per la generazione del PIL, soprattutto in Italia, si rimanda a Scenari industriali n. 2, Effetti della crisi, materie prime e rilancio manifatturiero. Le strategie di sviluppo delle imprese italiane, giugno 2011.

Con la redditività erosa e l'ampia capacità inutilizzata gli **investimenti** fissi lordi accelereranno poco: dall'1,6% di quest'anno al 2,5% del prossimo, grazie soprattutto a macchinari e mezzi di trasporto (+2,2% e +3,4%).

I **consumi** continueranno a incedere lentamente: +0,8% nel 2011 e +1,0% nel 2012. Anche perché le famiglie hanno scarsi mezzi a cui attingere, giacché in questi anni hanno smentito la loro proverbiale parsimonia, pur di difendere gli standard di vita: il tasso di risparmio netto è sceso al 6,1% nel 2010; era superiore al 20% all'inizio degli anni 90.

D'altronde, le prospettive dei redditi familiari non sono promettenti, perché la prognosi sulla salute del **mercato del lavoro** non può essere sciolta e questa non è una peculiarità italiana. L'occupazione potrà aumentare solo con una crescita più forte, altra valida ragione per varare presto le riforme già chiamate in causa dal binomio inscindibile risanamento-crescita. La CIG, insieme agli strumenti di flessibilità dell'orario lavorativo, ha molto attenuato la **perdita di posti**, che tra l'avvio della recessione e l'inizio del 2011 ha riguardato 582mila persone, mentre la diminuzione della domanda di lavoro ne avrebbe di per sé coinvolte 1,1 milioni.

Alla fine del prossimo anno tale domanda sarà ancora inferiore di 840mila unità rispetto all'avvio della caduta e i posti mancanti risulteranno pari a 453mila. Parte della differenza sarà costituita da 190mila unità assorbite dalla CIG, da cui è più difficile tornare all'impiego se si è over-50 o residenti al Sud. Non può essere diversamente con una produttività che dovrà recuperare ancora il 2,7% rispetto al picco pre-crisi e un **CLUP** che è del 6,3% più alto. Il tasso di disoccupazione resterà, inevitabilmente, sopra l'8%.

Tra i fattori frenanti della domanda finale interna agiranno il caro-energia e il rincaro del costo del denaro, che avranno ricadute pesanti sui bilanci delle famiglie e delle imprese. Con un greggio che resta a 115 dollari al barile, la **bolletta energetica** italiana sarà già nel 2011 più salata di 18,7 miliardi e ciascuna famiglia dovrà sborsare 681 euro aggiuntivi all'anno.

Se la BCE porterà al 2,25% i tassi entro fine 2012, gli **oneri per interessi** pagati dalle famiglie sui mutui risulteranno aumentati di 4,2 miliardi, 1.945 euro a nucleo. Quelli sostenuti dalle imprese saranno di 16,7 miliardi più elevati, una volta completato il rinnovo di tutti i prestiti, di cui 6,3 entro l'anno venturo.

L'**inflazione** calcolata sui prezzi al consumo calerà dal 2,6% nel 2011 al 2,0% nel 2012. Nel quadriennio 2009-2012, le **retribuzioni** difendono il potere d'acquisto, grazie anche ai nuovi meccanismi contrattuali. Per accrescerlo, l'unica via sono i guadagni di produttività.

Riguardo ai **conti pubblici**, il CSC considera pienamente efficace la manovra effettuata. Il disavanzo calerà quest'anno al 3,9% del PIL, dal 4,6% del 2010, e poi al 2,8% l'anno prossimo. Quando il debito inizierà a scendere in rapporto al PIL: 119,8%, dal 120,1% nel 2011.

Il buon **funzionamento della giustizia** è uno snodo cruciale per rilanciare lo sviluppo del Paese. Carenze dell'offerta ed eccesso di domanda interagiscono in un **circolo vizioso** che mina la certezza del diritto e impedisce ai mercati di funzionare correttamente. La sfiducia nel mutuo rispetto delle regole aumenta l'importanza delle relazioni personali e scoraggia la crescita dimensionale e gli investimenti delle imprese. I tribunali sono utilizzati per perpetuare la violazione degli obblighi contrattuali e delle norme, anziché per farli rispettare.

Sul sistema economico ricadono **costi enormi** che sono dimostrati da calcoli del CSC: abbattendo i tempi dei processi del 60%, il PIL sarebbe cresciuto del 2,4% in più tra il 2000 e il 2007. Sono stime approssimate per difetto.

Per sollevare questa spada di Damocle che incombe sulla prosperità del Paese è urgente intervenire agendo **insieme su più fronti**. È importante non solo l'approvazione della riforma ma anche l'attuazione di tutti i provvedimenti e la valutazione della loro efficacia.

Dal lato dell'offerta di giustizia è prioritario rivedere la **geografia degli uffici** giudiziari, puntando a un sistema di tribunali di taglia medio-grande e distribuiti secondo i livelli di sviluppo economico e sociale dei singoli territori. La dimensione è importante per favorire la produttività e la **specializzazione** dei magistrati, così come lo è l'**informatizzazione** di ogni fase dei procedimenti e la costituzione di banche dati per aumentare la conoscenza e la consapevolezza, in tutte le parti interessate, riguardo agli orientamenti della giurisprudenza. La carriera economica dei magistrati va improntata al **merito** e alla **competenza** e non più lasciata, in modo più o meno automatico, all'avanzare dell'anzianità.

Dal lato della domanda è indispensabile eliminare i numerosi **incentivi alla litigiosità**. Controversie seriali e di massa, meccanismi di calcolo slegati dall'esito delle cause, opacità della **remunerazione degli avvocati** e applicazione del principio del «chi perde paga» sono alcune delle aree su cui agire. Per sradicare l'eccesso di domanda di giustizia occorre calibrare meglio il sistema dei **tre gradi di giudizio**: la possibilità di portare fino in Cassazione qualunque tipo di causa va contro il buon senso e rischia di compromettere la risorsa più scarsa, quella della giustizia percepita come giusta. Ciò andrebbe a discapito della reputazione della stessa magistratura e, a lungo andare, della sua indipendenza, che va invece tutelata.

La crisi ha dimostrato che anche un paese piccolo (la Grecia) e una banca non grande (Lehman) al cospetto della stazza dei mercati finanziari globali possono causare uno sconvolgimento per via dell'**interconnessione**. Nessuno può più fare a meno di tener conto di tutti gli altri attori e ciascuno deve assumere comportamenti coerenti con il benessere complessivo. Non ci può essere free riding da parte di alcuno.

Quel che vale tra paesi vale ancor più **dentro il Paese**.

# 1 LE PREVISIONI

## 1.1 L'economia italiana

### In troppo lento recupero

L'economia italiana fatica a riprendere slancio. Il CSC stima un aumento del PIL dello 0,9% nel 2011 e dell'1,1% nel 2012, dopo il -5,2% del 2009 e il +1,3% del 2010 (Tabella 1.1). Il recupero avviene con variazioni annue contenute, inferiori alla media del decennio pre-crisi (+1,4% tra il 1997 e il 2007) e insufficienti ad assorbire le perdite occupazionali e di attività registrate durante la recessione che ha colpito l'Italia con un'intensità molto elevata.

La caduta del PIL, infatti, è stata la più profonda tra i maggiori paesi europei (-6,9% tra il primo trimestre del 2008 e il secondo del 2009). E, con l'eccezione della Spagna, il rimbalzo finora è risultato il più piccolo: solo il 2,0% al primo trimestre 2011, con un tasso medio trimestrale intorno allo 0,3%. Tanto che a inizio 2011 il livello era ancora del 5,1% inferiore a quello pre-recessione (Grafico 1.1). La velocità di ritorno ai valori di picco precedenti risulta nettamente inferiore anche a quelle osservate nei passati episodi di contrazione economica.

### Il ritardo si accumula

Tale dinamica ha determinato l'allargamento del differenziale di crescita rispetto ai principali partner, che si è ulteriormente accentuato nel primo tri-

fatica a riprendere

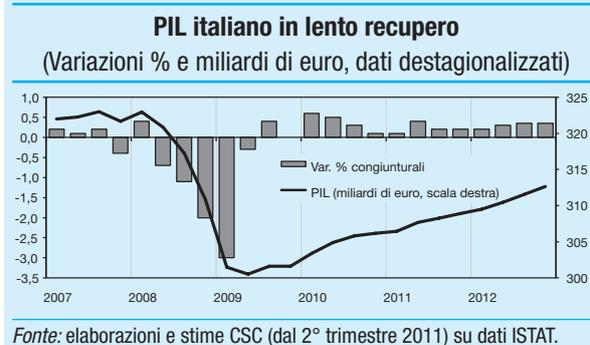
Tabella 1.1

Le previsioni del CSC per l'Italia (Var. %)				
	2009	2010	2011	2012
Prodotto interno lordo	-5,2	1,3	0,9	1,1
Consumi delle famiglie residenti	-1,8	1,0	0,8	1,0
Investimenti fissi lordi	-11,9	2,5	1,6	2,5
Esportazioni di beni e servizi	-18,4	9,1	5,7	5,0
Importazioni di beni e servizi	-13,7	10,5	6,0	4,7
Saldo commerciale <sup>1</sup>	0,1	-1,3	-1,8	-1,6
Occupazione totale (ULA)	-2,9	-0,7	-0,2	0,6
Tasso di disoccupazione <sup>2</sup>	7,8	8,4	8,4	8,3
Prezzi al consumo	0,8	1,5	2,6	2,0
Retribuzioni totale economia <sup>3</sup>	1,8	2,1	1,7	1,8
Saldo primario della P. A. <sup>4</sup>	-0,7	-0,1	0,8	2,2
Indebitamento della P. A. <sup>4</sup>	5,4	4,6	3,9	2,8
Debito della P. A. <sup>4</sup>	116,1	119,0	120,1	119,8

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

Tanto che a inizio 2011 il livello era ancora del 5,1% inferiore a quello pre-recessione (Grafico 1.1). La velocità di ritorno ai valori di picco precedenti risulta nettamente inferiore anche a quelle osservate nei passati episodi di contrazione economica.

Grafico 1.1



mestre 2011, quando il PIL italiano è aumentato dello 0,1% congiunturale, a fronte del +1,5% in Germania, del +1,0% in Francia e del +0,5% negli Stati Uniti. In rapporto a questi paesi, dall'inizio della ripresa l'Italia ha accumulato un ritardo rispettivamente di 4,4, 1,6 e 2,8 punti percentuali (Grafico 1.2). Tale *gap* è destinato ad ampliarsi ulteriormente nel prossimo biennio.

#### Profilo trimestrale modesto

Nello scenario CSC si prevede una bassa dinamica del PIL italiano, che tocca il picco nel secondo trimestre del 2011 (+0,4%), in linea con un probabile rimbalzo della produzione industriale dopo la stagnazione nel primo trimestre, e si porta gradualmente su ritmi analoghi a quelli registrati dall'avvio della ripresa. Alla fine del 2012 il divario ancora esistente rispetto ai massimi pre-crisi sarà di -3,2%, "come se" l'economia italiana fosse ai livelli di attività del quarto trimestre del 2005. Di questo passo il recupero completo avverrà solo della seconda metà del 2015.

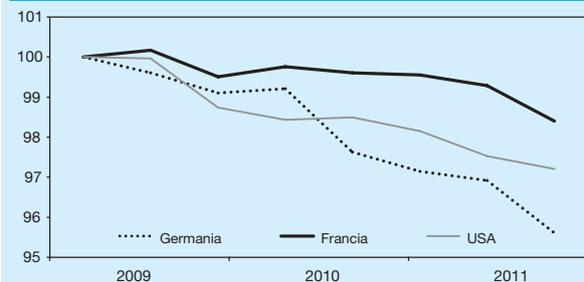
Incidono negativamente sulla crescita italiana dei prossimi trimestri la sostanziale stagnazione della domanda interna, con il potere d'acquisto delle famiglie e i margini delle imprese ridotti dagli elevati costi energetici e dagli aumenti dei tassi di interesse, il mercato del lavoro che genera ancora scarsa occupazione, il tasso di cambio sopravvalutato in termini reali che penalizza l'export italiano e, infine, le manovre di rientro nella finanza pubblica, con il Governo impegnato a riportare il deficit al 2,7% l'anno venturo e a stabilizzare il debito pubblico.

#### Senza riforme crescita minore

Le previsioni del CSC sulla crescita italiana sono condizionate all'immediato varo di un sostanzioso programma di riforme. Infatti, anche un aumento pur così limitato del PIL va conquistato, perché non è compatibile con il raggiungimento degli obiettivi sul disavanzo pubblico. Per cogliere questi ultimi occorrono la piena attuazione delle misure varate e andamenti di spese ed entrate perfettamente in linea con quanto programmato e indicato nei documenti ufficiali; ciò non sarebbe però neutrale per il PIL, tanto che simulazioni del CSC indicano che il doveroso e pieno perseguimento dei target di finanza pubblica determinerebbe una minor crescita, pari allo 0,1% quest'anno e allo 0,5% il prossimo, rispetto allo scenario in cui il fiacco procedere della ripresa provoca di per sé uno sfioramento del deficit. Questo vuol dire che, per coniugare un incremento del PIL solo di poco superiore all'1% e il totale rispetto degli impegni assunti in sede europea sui conti pubblici, sono indispensabili subito riforme capaci di rafforzare la fiducia di famiglie e imprese e innalzare le rispettive propensioni a consumare e investire.

Grafico 1.2

#### Nella ripresa Italia in ritardo (PIL, rapporto tra Italia e altri paesi; indici 2° trim. 2009=100)



Fonte: elaborazioni CSC su dati ISTAT, Eurostat.

In altre parole, riforme che rafforzino il potenziale di sviluppo del Paese, attraverso competitività, attrattività e flessibilità ai cambiamenti ben maggiori di quelle odierne del sistema economico italiano. Si tratta, in particolare, di misure di liberalizzazione dei mercati, di semplificazione amministrativa, di accelerazione dei tempi di risposta della PA, di privatizzazioni, di investimenti in infrastrutture favoriti anche ricorrendo ai capitali privati. Sono i medesimi interventi che vengono indicati da Commissione europea, FMI e OCSE ogniqualvolta si chinano sui problemi economici del Paese. Un programma credibile di riforme non intaccherebbe il percorso di risanamento dei conti pubblici, ma anzi lo supporterebbe e avrebbe effetti positivi sia sui mercati finanziari sia sulle prospettive di imprese e famiglie.

### Rischi al ribasso

A livello globale permangono ostacoli alla crescita che diventano, nello scenario, rischi al ribasso: la disoccupazione elevata, la fragilità dei mercati delle abitazioni, l'incertezza generata dalla gestione non risolutiva della crisi dei debiti sovrani, il credito selettivo che potrebbe acuirsi con Basilea 3, le manovre per diminuire i disavanzi pubblici e le condizioni monetarie che diventeranno meno accomodanti (si veda il riquadro *Il cambio ha ancora effetti sull'export*). Nell'Eurozona a queste difficoltà si somma l'ampliamento della forbice nella crescita tra paesi centrali, prima fra tutti la Germania, e periferici (Italia compresa); una disparità che potrebbe avvitarsi con gli sforzi di risanamento dei conti pubblici, meno impervi per le economie più dinamiche e più difficoltosi per quelle stagnanti.

### Domanda interna debole

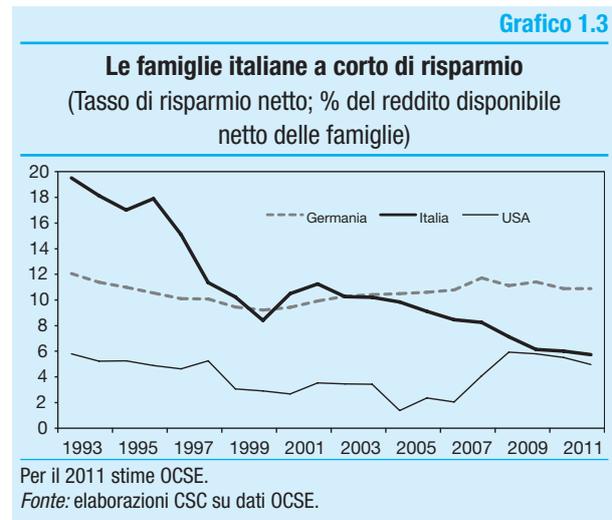
In Italia la domanda interna porta i segni della recessione e del recupero molto lento (Tabella 1.2). I consumi delle famiglie sono diminuiti del 3,3% dal picco al punto di minimo toccato nel terzo trimestre 2009. Da allora al primo trimestre 2011 sono cresciuti del 2,0%. La spesa familiare rappresenta il 60% del PIL e il 75% dei consumi totali ed è stata la componente della domanda finale che, meno soggetta a fluttuazioni, ha mostrato più gradualità nel recupero: il ritmo medio trimestrale è stato dello

Tabella 1.2

	<b>Italia: i vuoti ancora da colmare</b>							
	(Variazioni % su dati destagionalizzati, rif. 1° trim. 2011)							
	PIL	Consumi finali nazionali		Investimenti fissi lordi			Esportazioni <sup>1</sup>	
	Totali	Spesa delle famiglie	Totali	Macchine e attrezz.	Mezzi di trasporto	Costruzioni		
Contrazione durante la crisi	-6,9	-2,2	-3,3	-16,7	-22,6	-25,9	-16,6	-24,1
Recupero dai minimi	2,0	1,4	2,0	3,8	13,9	10,9	0,4	14,9
Distanza dal massimo pre-crisi	-5,1	-0,9	-1,5	-13,6	-11,8	-17,9	-16,3	-12,7
Velocità di recupero (media trimestrale)	0,3	0,2	0,3	0,6	1,9	0,7	0,4	2,0

<sup>1</sup> Di beni e servizi fob.  
Fonte: elaborazioni CSC su dati ISTAT.

0,3%, benché per ottenerlo sia stato sacrificato il tasso di risparmio. Quest'ultimo, calcolato sul risparmio netto, ha toccato, nel 2010, il 6,1% dal 19,5% del 1993 (dati OCSE), portandosi al di sotto di quello delle altre grandi economie europee e in linea con quello americano (Grafico 1.3). Le stesse indicazioni vengono dai dati ISTAT sulla propensione al risparmio delle famiglie consumatrici, misurata come quota del risparmio lordo sul reddito disponibile lordo: 9,1% nel 2010, ai minimi dagli anni Novanta.



Le famiglie sono state caute nelle decisioni di spesa, dovendo tener conto dell'ulteriore contrazione del reddito disponibile reale (dopo il -3,1% nel 2009, -0,6% nel 2010) e della continua debolezza del mercato del lavoro.

Ciononostante, dopo due anni consecutivi di arretramento (-0,8% nel 2008 e -1,8% nel 2009), i consumi delle famiglie sono aumentati dell'1,0% nel 2010 e il CSC stima che aumenteranno dello 0,8% nel 2011 e dell'1,0% nel 2012. A costo di diminuire ulteriormente il tasso di risparmio, dato che il reddito disponibile reale rimarrà sostanzialmente invariato, pur di difendere gli standard di vita. Tanto più che il CSC si attende un incremento della fiducia, grazie alle misure che il Governo dovrà adottare, come sottolineato sopra, per rilanciare la crescita dell'economia. E grazie al contenuto miglioramento, in linea con la graduale risalita dei livelli di attività produttiva, del mercato del lavoro<sup>1</sup>. La maggiore fiducia spronerà a ricorrere in misura più ampia al credito al consumo, in lenta crescita negli ultimi trimestri, mentre il raffreddamento dei prezzi al consumo di energetici e alimentari l'anno prossimo sosterrà il potere d'acquisto, soprattutto delle famiglie meno abbienti e quindi con una maggiore propensione alla spesa.

Gli investimenti fissi lordi hanno risentito in modo acuto della recessione: -16,7% in due anni, a partire dal terzo trimestre 2007. La risalita, iniziata nel quarto 2009, si è interrotta un anno dopo, quando si sono susseguiti prima un -0,8% congiunturale e poi un +0,1%. La dinamica ha riflesso soprattutto l'andamento della spesa in macchinari, che pesa per circa il 40% sul totale di questa componente della domanda e che, dopo progressi molto ampi grazie agli incentivi in vigore nel secondo semestre del 2009 e nel primo del 2010, ha gradualmente decelerato fino a segnare un calo nell'ultima parte del 2010 e una quasi stagnazione

<sup>1</sup> Il calo delle ULA in media d'anno nel 2011 stimato dal CSC è infatti attribuibile interamente alla riduzione nel primo trimestre.

nel primo trimestre del 2011. Le costruzioni, che valgono la metà del totale degli investimenti, sono in diminuzione dal primo trimestre del 2008, con un'interruzione nel terzo trimestre del 2010 e un incremento dello 0,4% nel primo del 2011. Complessivamente gli investimenti in costruzioni erano caduti del 16,6% dal picco al minimo.

Il CSC prevede che gli investimenti fissi lordi aumentino dell'1,6% nel 2011 e del 2,5% nel 2012 (medesima variazione del 2010). L'incremento sarà maggiore per la spesa in macchinari e mezzi di trasporto: +2,2% quest'anno e +3,4% il prossimo. Quella in costruzioni, grazie all'edilizia residenziale, tornerà ad aumentare: +0,5% nel 2011 e +1,2% nel 2012, dopo tre anni consecutivi con segno negativo. Gli investimenti in impianti agganceranno il traino delle esportazioni.

Sintomi di miglioramento rispetto ai trimestri precedenti vengono dai dati sulle richieste di prestiti per realizzare investimenti (indagine BCE) e sullo *stock* di credito erogato. Come per le famiglie, l'incremento della fiducia generato dalle riforme che dovranno essere varate agirà positivamente sulle decisioni di spesa delle imprese.

#### L'export non decolla

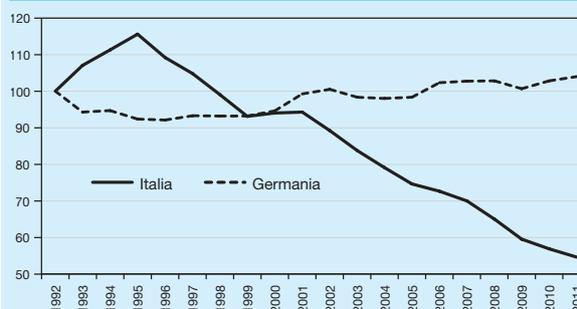
L'intensità della ripresa in Italia dipende dal contesto economico internazionale e dalla capacità delle imprese di cogliere i nuovi flussi di domanda. Il forte aumento della domanda mondiale (+14,5% le importazioni in volume nel 2010) ha sostenuto le esportazioni italiane di beni (+9,2%, il miglior risultato dal 2000; dati sulla bilancia commerciale), che ancora però sono lontane dal picco di aprile 2008 (-14,1% nell'aprile 2011). La Germania è prossima ai valori massimi pre-crisi (sotto dell'1,3% a marzo 2011). La perdita di competitività

ha impedito alle imprese italiane di sfruttare appieno l'aumento della domanda nei mercati di destinazione del *made in Italy*, contrariamente a quanto hanno fatto quelle tedesche: il rapporto tra incremento dei volumi esportati dall'Italia e ampliamento degli sbocchi di mercato è sceso per il Paese da 104,8 nel 1997 a 70,0 nel 2007 e a 56,8 nel 2010; mentre l'equivalente tedesco è passato da 93,3 a 102,7 e poi a 102,8 (Grafico 1.4).

I dati relativi ai primi mesi del 2011 sono incoraggianti: le esportazioni italiane di beni nei primi quattro mesi del 2011 sono cresciute del 5,6% rispetto alla media del 2010 (dati in vo-

Grafico 1.4

**Sui mercati esteri la performance italiana in caduta**  
(Rapporto tra il volume di beni e servizi esportato e il volume di importazioni nei principali mercati di destinazione del paese esportatore)



Per il 2011 stime OCSE.

Fonte: elaborazioni CSC su dati OCSE.

lume, destagionalizzati dal CSC). Le vendite nei paesi extra-UE, che a gennaio 2011 avevano ridotto lo scarto dal picco di aprile 2008 (-7,9%), hanno contribuito maggiormente all'accelerazione, con una crescita del 7,2% nei primi quattro mesi del 2011 rispetto alla media del 2010. Quelle verso i paesi UE sono ancora molto lontane dal picco passato e sono cresciute dell'1,9% nello stesso periodo. L'assorbimento di beni strumentali e intermedi da parte delle economie emergenti più dinamiche ha guidato la ripresa dell'export italiano.

### Il cambio ha ancora effetti sull'export

Tra il 2000 e il 2007 l'euro si è apprezzato del 15,5% in termini effettivi nominali (calcolato in base ai pesi del commercio estero italiano). Nel 2010, primo anno di ripresa dopo la recessione iniziata in Italia nel 2008, si è leggermente deprezzato, perdendo il 6,2% dal picco del 2009, che è coinciso con il culmine della crisi economico-finanziaria. Nei primi sei mesi del 2011 è risultato di nuovo in rafforzamento (+3,8%). Nonostante il decennio di rivalutazione del cambio e di conseguente perdita di competitività, le esportazioni italiane sono aumentate in volume del 13,3% dal 2000 al 2007. Nel 2010 sono rimbalzate del 9,2% rispetto al 2009, quando erano crollate del 19,4%, dopo il -4,1% già patito nel 2008.

Fino alla metà degli anni 90 il tasso di cambio ha svolto una funzione fondamentale di riequilibrio della competitività italiana. Con l'entrata nell'euro (e di fatto già dal 1997) questa valvola di sfogo delle esportazioni è stata chiusa e ciò ha inciso, tra l'altro, sui comportamenti del sistema economico. Molte delle imprese esportatrici hanno avviato profonde trasformazioni, si sono avuti processi di scrematura delle imprese marginali ed è stato favorito lo sviluppo di una competitività fondata sempre più sulla qualità e sempre meno su fattori di costo e di prezzo. Lo spostamento della gamma verso prodotti di più elevata qualità e diretti a fasce di clientela i cui acquisti sono meno sensibili ai prezzi ha aiutato ad attutire le ripercussioni negative della rivalutazione del cambio.

Un altro fattore di attenuazione delle conseguenze dei movimenti valutari sulla competitività è costituito dalla ricomposizione internazionale delle produzioni. Nell'ultimo decennio, infatti, si sono consolidate le catene dell'offerta globali originate dalla frammentazione produttiva e ciò ha aumentato sia il numero degli scambi tra paesi, con conseguente impatto positivo sulla domanda mondiale, sia il contenuto nelle produzioni nazionali di input intermedi importati. Cosicché l'impatto della variazione del cambio sulla competitività di prezzo è almeno parzialmente compensato dalle variazioni dei prezzi all'import che da quella variazione derivano.

Comunque, nel confronto internazionale i prezzi alla produzione interni italiani si sono contratti costantemente dalla fine degli anni 80 a oggi rispetto a quelli dei paesi partner.

All'opposto, i valori medi unitari alle esportazioni aumentano costantemente in termini relativi dal 2001 in avanti. Questo doppio fenomeno (prezzi relativi giù, VMU relativi su) riflette la difesa della competitività attraverso una maggiore efficienza, che si traduce in prezzi minori a parità di composizione della gamma dei prodotti, e lo spostamento verso beni meno insidiabili dai competitor perché di maggiore qualità e quindi più lontani dal piano della concorrenza basata essenzialmente sul prezzo. Nella misura in cui le statistiche non riescono pienamente a cogliere i miglioramenti qualitativi e a tradurli in maggior valore aggiunto reale, l'accelerazione dei VMU determina un freno artificiale all'incremento delle esportazioni calcolato sui volumi, che tra il 2002 e il 2007 è stato del 2,4% medio annuo.

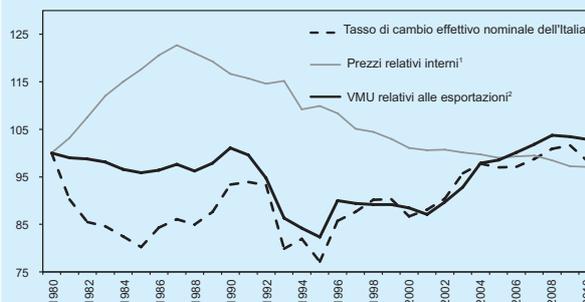
Sebbene meno che in passato, l'apprezzamento dell'euro ha comunque effetti restrittivi ancora significativi sull'economia italiana. Per quantificarli il CSC ha simulato le conseguenze nello scenario italiano di un cambio dollaro/euro a 1,60, contro l'1,43 nel 2011 e l'1,45 per il 2012 assunti tra le esogene delle previsioni. I volumi delle esportazioni italiane si ridurrebbero dell'1,6% nell'arco di due anni (2012-2013). Tale diminuzione abbasserebbe il già debole tasso di crescita, riducendo dello 0,8% il PIL nello stesso periodo.

Il CSC prevede che le esportazioni restino la componente più dinamica della domanda finale: +5,7% nel 2011 e +5,0% nel 2012 in volume. Tuttavia, anche le importazioni aumenteranno rapidamente (rispettivamente +6,0% e +4,7%), in buona parte per l'elevato contenuto di import proprio dei prodotti destinati a essere venduti fuori dal Paese. Il contributo dell'export netto al PIL nel 2011 sarà perciò negativo (-0,2%), come per il 2010. Mentre nel 2012, poiché la decelerazione sarà più marcata per le importazioni, il contributo al PIL diventerà nullo.

La bilancia commerciale risentirà, oltre che dell'andamento delle quantità scambiate, anche delle variazioni dei prezzi all'export e all'import, cioè delle ragioni di scambio. Queste ultime sono molto peggiorate (-3,7%) nel 2010, a causa del balzo del costo delle materie prime.

Grafico A

### Il cambio più forte modera i prezzi e innalza i VMU (Prezzi alla produzione interna e valori medi unitari alle esportazioni; 1980=100)



<sup>1</sup> Rapporto tra i prezzi alla produzione interna dell'Italia e quelli relativi ai 62 partner commerciali.

<sup>2</sup> Rapporto tra i VMU alle esportazioni dell'Italia e quelli relativi ai partner commerciali.

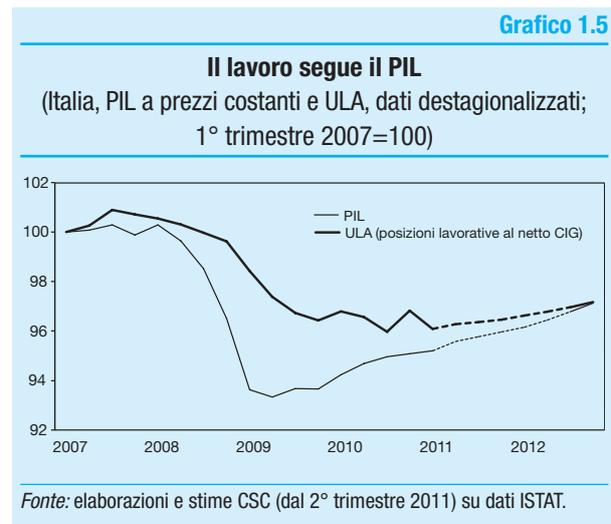
Fonte: elaborazioni CSC su dati Banca d'Italia, ISTAT e Prometeia.

Nel 2011 registreranno un ulteriore deterioramento, sebbene contenuto (-0,6%); resteranno sostanzialmente invariate nel 2012 (+0,1%).

Queste dinamiche portano a un forte aggravamento del passivo della bilancia commerciale che nel 2011 si attesterà a -1,8% del PIL (da -1,3% nel 2010). Cosicché anche il deficit delle partite correnti diventerà più ampio: dal 3,2% del PIL nel 2010 al 4,0% nel 2011. Nel 2012 il disavanzo commerciale si ridurrà lievemente, a -1,6% del PIL.

**L'export sorregge l'industria** L'attività industriale italiana, proprio grazie alla domanda estera, nel 2010 è salita del 6,5%, dopo la caduta del 18,8% nel 2009. Dall'estate del 2010 la produzione è, però, sostanzialmente piatta e la distanza dal picco pre-crisi (aprile 2008) è ancora molto ampia fino a maggio 2011: -16,2% la stima CSC. Il recupero è stato del 13,4% dal minimo toccato a marzo 2009. Nel secondo trimestre del 2011 si delinea un aumento, in parte dovuto al trascinarsi ereditato dal trimestre precedente, quando in media l'attività era rimasta sostanzialmente piatta (si veda il riquadro *Nel manifatturiero fatturato batte produzione, ma non è tutta maggior crescita*).

**I lunghi progressi del mercato del lavoro** La recente stagnazione dei livelli di attività ha rallentato ulteriormente i progressi nel mercato del lavoro, già frenati nel 2010 dagli ampi eccessi di manodopera accumulati durante la recessione. Le unità di lavoro equivalenti a tempo pieno (ULA), dopo lo slancio di fine anno (+0,9% nel quarto trimestre 2010 sul terzo), sono tornate a ridursi a inizio 2011 (-0,8% nel primo trimestre). La contrazione riflette la nuova espansione nel ricorso alla CIG, con le imprese che devono fronteggiare un elevato livello di incertezza sugli sviluppi futuri della domanda. Nella previsione che il PIL torni ad aumentare in modo meno fiacco dal secondo trimestre, anche l'input di lavoro potrà risalire gradualmente, ma più lentamente del prodotto per permettere di riportare la produttività sui livelli pre-crisi verso fine 2012 (Grafico 1.5). Se tali ipotesi troveranno conferma, le ULA cresceranno di 270mila unità tra primo trimestre 2011 e quarto 2012, registrando in media d'anno un -0,2% nel 2011 e un +0,6% nel 2012. Il biennio si chiuderà con 840mila ULA in meno rispetto al primo trimestre 2008.

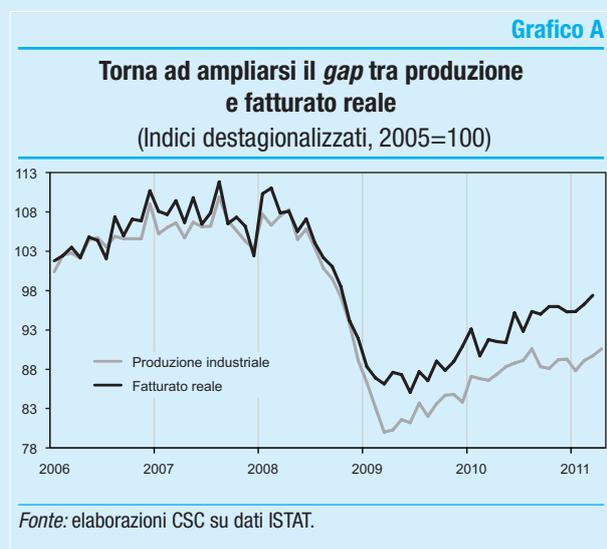


### Nel manifatturiero fatturato batte produzione, ma non è tutta maggior crescita

Il manifatturiero italiano va (un po') meglio di quel che si dice? Il dubbio è più che legittimo. La forbice tra il volume del fatturato e la produzione industriale è tornata ad ampliarsi. Il profilo della seconda si è appiattito a partire dalla scorsa estate, mentre le vendite delle imprese manifatturiere, depurate dall'aumento dei prezzi misurati ai cancelli delle fabbriche, hanno proseguito lungo la tendenza che si è delineata fin dalle prime battute della ripresa. Così la produzione è salita di appena lo 0,3% tra il luglio 2010 e il marzo 2011 e negli stessi otto mesi il valore reale del fatturato è aumentato del 4,9%. In particolare, differenze molto ampie si sono rilevate nell'abbigliamento, nella carta e, soprattutto, nella farmaceutica. Il progresso registrato dalla produzione in aprile (+1,0% su marzo) non basta a colmare il *gap*.

L'andamento del fatturato reale e quello della produzione industriale erano stati molto simili fino alla fine del 2008, ma durante la recessione la contrazione del fatturato reale era stata meno marcata: -23,9% e -26,1% dai rispettivi massimi (Grafico A). Tutto ciò significa che da un po' di tempo il ritmo di recupero dalle profondità della recessione è, appunto, più elevato di quanto stimi l'indice fisico della produzione? La recente esperienza fornisce una risposta affermativa, anche se alcune differenze nei metodi alla base delle due statistiche suggeriscono di non attribuire tutto il divario ad una migliore e sottostimata *performance* dell'attività manifatturiera.

Già nel corso del 2007 era emersa una significativa divaricazione tra i due indicatori: il fatturato, tolti gli incrementi dei listini, saliva più rapidamente dell'indice della produzione. Ciò fece sospettare che la crescita dell'industria italiana fosse in realtà più robusta di quanto i dati allora ufficiali mostrassero. E il nuovo indice di produzione industriale, con base 2005 (quello precedente era in base 2000), avvalorò tali sospetti, tanto che le nuove stime corressero all'insù la dinamica dell'attività nell'industria di quattro punti percentuali, uno all'anno nel 2006 e nel 2008 e due nel 2007. Perciò è possibile che oggi stia accadendo qualcosa di analogo. Ma qual è l'origine di tali scostamenti e quindi della sottostima?



La fonte della divaricazione sta nella costruzione dei due indicatori, che mirano a cogliere fenomeni diversi. La produzione, infatti, misura la quantità di output di un paniere di prodotti mantenuto fisso sia nella composizione merceologica sia nella ponderazione (attualmente entrambe rispecchiano la struttura industriale italiana com'era nel 2005). L'indagine, a cui partecipano di norma le imprese con almeno 20 addetti, include quelle che, ordinate in senso decrescente, rappresentano almeno il 70% del valore della produzione di un determinato bene con riferimento al 2005. In alcuni settori la struttura dimensionale dell'attività produttiva rende necessaria l'introduzione, nel campione, anche di imprese con un numero di addetti inferiore a 20. Inoltre, per ciascuna impresa che partecipa alla rilevazione viene preso in considerazione il dato riferito ai soli prodotti più rilevanti<sup>1</sup>.

L'indice del fatturato misura, invece, il valore a prezzi correnti delle vendite di un panel di imprese industriali estratto dall'universo di quelle con oltre 20 addetti<sup>2</sup>. Il fatturato può aumentare perché viene ampliata o modificata la gamma dei prodotti e/o accresciuto il loro contenuto qualitativo (effettivo o percepito) e/o perché le imprese commercializzano beni non prodotti da loro o aumentano le vendite di beni prodotti in impianti controllati all'estero e/o, infine, perché aumenta il contenuto di servizio (progettazione, assistenza, maggior controllo sulla distribuzione).

Nessuno di questi fenomeni che accrescono il fatturato è colto dall'indice della produzione. Solo il mutamento della gamma e l'*upgrading* qualitativo, però, rientrerebbero di diritto in un aumento del valore aggiunto industriale italiano, mentre gli altri vanno a ingrassare il valore aggiunto di altri paesi o quello del terziario, secondo le classificazioni internazionali seguite dall'ISTAT.

La produzione realizzata all'estero può far salire il fatturato ma ha naturalmente un impatto nullo sull'indice della produzione industriale in Italia<sup>3</sup>, che si riferisce a quanto fab-

<sup>1</sup> Anche se, in molti casi, l'impresa comunica pure i dati di altri beni realizzati nei propri stabilimenti.

<sup>2</sup> Il fatturato comprende tutte le altre spese (trasporto, imballaggio, ecc.) caricate sui clienti, anche se elencate separatamente sulla fattura. Il fatturato è però al netto dell'IVA, di analoghe imposte e dei dazi. La scelta del campione di imprese è realizzata a livello di gruppo di attività economica, selezionandole in ordine decrescente di fatturato in modo da coprire almeno il 70% delle vendite totali del settore. La numerosità del campione nell'anno base, anch'esso il 2005, era pari a circa 7.000 unità. I prezzi alla produzione usati per deflazionare il fatturato sono al netto dell'IVA. Il fatturato include inoltre le vendite di prodotti realizzati all'estero da sussidiarie dell'impresa quando vengano importati in Italia prima della cessione.

<sup>3</sup> Nel 2008 il sistema industriale italiano (industria in senso stretto) controllava all'estero attività che davano luogo al 17,1% negli addetti, al 14,9% nel fatturato e al 26,0% nel valore aggiunto (stimato sottraendo al fatturato gli acquisti di beni e servizi) dei rispettivi totali realizzati dalle imprese residenti in Italia (a controllo italiano o estero). Si veda ISTAT, *Struttura, performance e comportamento delle multinazionali italiane. Anno 2008-2011*, Statistiche in breve, 2011.

bricato dentro i confini nazionali. Il fatturato, tra l'altro, include il valore dei beni il cui processo produttivo è stato oggetto di traffico di perfezionamento con l'estero<sup>4</sup>. Il peso della funzione commerciale<sup>5</sup> si è molto accentuato nell'ultimo biennio e ciò si riflette in maniera significativa sul fatturato, senza che per questo i volumi della produzione mutino necessariamente.

In tempi normali, cioè di graduale e contenuto cambiamento dentro le imprese e dentro i settori, queste differenze di scopo e di metodo di rilevazione tra i due indicatori non danno luogo a sensibili divaricazioni nei loro andamenti. Quelli attuali sono però tempi di trasformazione straordinaria, per contenuti e rapidità che la crisi ha radicalizzato, nei quali la maggior parte delle novità avvengono proprio dentro le imprese e dentro i settori e differenziano le *performance* tra le singole aziende, come denota l'allargamento dello scostamento sopra e sotto la media della redditività di imprese che pure appartengono a medesime classi dimensionali, settori e territori.

È in corso, infatti, una veloce ricomposizione delle produzioni a favore di beni di maggiore qualità e maggiore valore aggiunto e perciò meno immediatamente esposte alla concorrenza dei paesi emergenti. Ciò si riflette positivamente sul fatturato, attraverso un incremento del prezzo medio unitario, perché le imprese si spostano verso prodotti di maggior valore e quindi di più elevato prezzo di vendita, mentre può non incidere affatto sul volume della produzione<sup>6</sup>. Il paniere e la ponderazione tenuti fissi all'anno di riferimento sono un forte vincolo alla capacità dell'indice della produzione industriale di delineare al meglio la dinamica dell'attività manifatturiera e lo rendono sempre meno coerente con la produzione effettiva man mano che ci si allontana dall'anno base.

Proprio per costruzione, dunque, l'indice della produzione industriale è impotente a cogliere le importanti innovazioni introdotte in questi anni dalle imprese a ogni livello (processi, prodotti, organizzazione, gestione, commercializzazione). Va detto chiaramente che quelle innovazioni non riguardano l'universo delle aziende ma una sua porzione rilevante. D'altra parte, poiché la *performance* è migliore nelle imprese più strutturate e di

<sup>4</sup> Per traffico di perfezionamento si intende l'importazione temporanea (se attivo) o l'esportazione temporanea (se passivo) di merci e semilavorati effettuata allo scopo di sottoporli a lavorazioni (perfezionamento) prima della riesportazione o reimportazione in regime di esenzione doganale (totale o parziale). Si veda il *Rapporto sulle tendenze del sistema produttivo italiano*, Banca d'Italia, Quaderni di economia e finanza n. 45, aprile 2009.

<sup>5</sup> Si veda CSC Scenari Industriali n. 2, *Effetti della crisi, materie prime e rilancio manifatturiero. Le strategie di sviluppo delle imprese italiane*, Confindustria, giugno 2011.

<sup>6</sup> Si vedano, tra gli altri: *Rapporto sulle tendenze del sistema produttivo italiano*, citato; Roberto Monducci, *Statistiche ufficiali e analisi della competitività del sistema delle imprese: aspetti concettuali, problemi di misurazione, strategie di miglioramento della qualità*, intervento alla Decima Conferenza nazionale di statistica, Dicembre 2010.

dimensione superiore, l'indice del fatturato che non guarda cosa accade dentro al mondo delle aziende con meno di 20 addetti potrebbe rappresentare la realtà dell'industria italiana più rosea di quel che effettivamente non sia.

Se *upgrading* qualitativo, ampliamento della gamma di beni prodotti, *outsourcing* internazionale e terzizzazione contribuiscono a spiegare il recente riemergere di un *gap* tra i due indicatori, l'interpretazione della dinamica delle due curve deve sempre tener ben presenti le differenze tra le metodologie utilizzate nella loro rilevazione e in quella dei prezzi alla produzione (usati per deflazionare il fatturato nominale).

La prima differenza significativa riguarda i settori monitorati. La produzione industriale si basa sui risultati di una rilevazione statistica campionaria condotta presso un panel di 4.300 imprese dell'industria in senso stretto (comprendente i settori estrattivo e manifatturiero e la produzione e la distribuzione di energia elettrica, acqua e gas)<sup>7</sup>. L'indice del fatturato misura il valore delle vendite delle imprese industriali nelle attività estrattive e manifatturiere. Inoltre, come detto, il panel delle imprese selezionate per questa indagine è estratto dall'universo di quelle con più di 20 addetti. L'indice dei prezzi alla produzione è costruito sulla base dei prodotti dei settori estrattivo, manifatturiero e dell'energia elettrica, gas ed acqua per il mercato interno e di quelli estrattivo e manifatturiero per il mercato estero (con esclusione, in entrambi i mercati, di costruzioni navali, aerospaziali e ferroviarie, armamenti, servizi industriali).

Se si confrontano l'indice del fatturato reale e quello della produzione industriale al netto del comparto energetico, in modo da ottenere indicatori più omogenei merceologicamente, si nota che la divaricazione è più ampia di quella ottenuta sugli indici generali, specie nel 2009, ma poi tende a riallinearsi nei mesi più recenti.

Un'ulteriore differenza riguarda i pesi utilizzati per aggregare gli indici elementari che compongono i tre indicatori (Tabella A). Per l'indice della produzione industriale i pesi sono calcolati in base al valore aggiunto al costo dei fattori nell'anno di riferimento, mentre per il fatturato si rifanno direttamente al valore delle vendite totali nell'anno base; in

<sup>7</sup> Secondo quanto riportato nella Nota metodologica, "le imprese comunicano i dati relativi a poco più di 9mila flussi mensili di produzione, definiti generalmente in termini di quantità fisiche. In aggiunta a tali dati, per la stima degli andamenti produttivi di specifici settori industriali, vengono utilizzate altre fonti statistiche. Per circa il 12,6% dei prodotti industriali la produzione viene rilevata tramite le ore lavorate; per il 7,9% l'attività è invece misurata tramite il valore della produzione, opportunamente deflazionato con un indice di prezzo alla produzione. Attraverso i risultati dell'indagine vengono calcolati gli indici di produzione di 541 voci di prodotto e, per aggregazione di queste ultime, gli indici di attività economica (secondo la classificazione delle attività economiche ATECO 2007), quello generale e quelli per Raggruppamenti principali di industrie".

Tabella A

**Pesi diversi per produzione, fatturato e prezzi**  
(Quote %; base 2005)

	Produzione	Fatturato	Prezzi alla produzione <sup>1</sup>
ATTIVITÀ ESTRATTIVA	1,9	0,6	0,1
ATTIVITÀ MANIFATTURIERE	93,1	99,3	99,9
Industrie alimentari, bevande e tabacco	9,2	11,7	5,7
Industrie tessili, abbigliamento, pelli	9,3	9,5	13,2
Industria del legno, carta e stampa	6,1	5,5	3,2
Fabb. di coke e prodotti petroliferi raffinati	1,9	8,7	4,7
Fabb. di prodotti chimici	4,6	5,7	6,1
Produzione di prodotti farmaceutici di base e di preparati farmaceutici	3,1	2,5	2,4
Fabbricazione di articoli in gomma e materie plastiche	9,2	8,8	7,9
Metallurgia e fabbricazione di prodotti in metallo (esc. macch. e imp.)	17,0	15,1	9,8
Fabb. di computer, prodotti di elettronica e ottica	2,2	2,9	4,3
Fabb. di app. elettriche e app. per uso domestico non elettriche	4,3	4,2	5,9
Fabb. di macchinari e attrezzature diversi	11,8	10,2	19,1
Fabb. di mezzi di trasporto	5,6	7,6	11,5
Altre industrie manifatturiere, rip. e inst. macchine ed app.	8,8	6,8	6,1
FORNITURA DI EN. ELETTRICA, GAS, VAPORE E ARIA COND <sup>2</sup> .	5,0	–	–

<sup>1</sup> Base 2008.

<sup>2</sup> Settore non rilevato nelle indagini sul fatturato. Quelle sui prezzi alla produzione ne comprendono solo la componente relativa al mercato interno.  
Fonte: elaborazioni CSC su dati ISTAT.

entrambi i casi la fonte principale è l'indagine strutturale annuale<sup>8</sup>. Per i prezzi alla produzione i pesi vengono calcolati in base al fatturato totale e al fatturato estero rilevati nel 2008 dalle indagini strutturali.

Infine, il paniere dei prezzi alla produzione è diverso da quelli del fatturato e della produzione industriale. E i prezzi non sono perfettamente rappresentativi dei listini di quei settori in cui si producono beni su ordinazione (per esempio, macchine utensili e abbigliamento), perché il regolamento comunitario impone che debbano essere rilevati i prezzi dei beni prodotti continuativamente e con caratteristiche merceologiche standard.

<sup>8</sup> ISTAT, *Struttura e competitività del sistema delle imprese industriali e dei servizi*, 2008.

Nell'industria in senso stretto, da metà 2010, cioè da quando il profilo del valore aggiunto si è appiattito, lasciandolo a -15,3% sui livelli del 1° quarto 2008, si sono arrestati anche il recupero di produttività e l'allungamento degli orari (Grafico 1.6). Nel 1° trimestre 2011 la produttività del lavoro (misurata come valore aggiunto per ora lavorata) era del 4,2% sotto i valori pre-crisi, dopo essere risalita a -2,7% nel 2° trimestre 2010 dal -11,7% toccato un anno prima. Le ore lavorate pro-capite, pur non arretrando, sono ferme sui livelli di metà 2010 (-4,2% rispetto al picco pre-crisi). Fino a quando la produttività e le ore lavorate non avranno recuperato la contrazione avvenuta con la recessione, l'occupazione risulterà frenata. Le posizioni lavorative nell'industria in senso stretto sono infatti calate fino al secondo trimestre del 2010 e sono poi rimaste immutate fino al primo 2011, quando hanno registrato una lieve variazione positiva, sebbene sia tornata ad ampliarsi la forbice tra posizioni e ULA (che sono al netto della CIG).

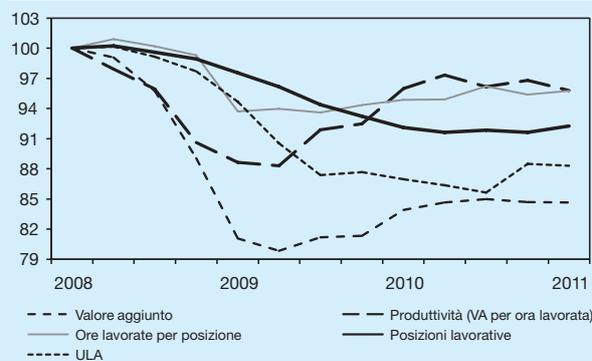
Appare vicina a ripartire, invece, l'occupazione nei servizi privati<sup>2</sup>, dove la ripresa dei livelli di attività iniziata nel terzo trimestre del 2009 è stata finora conseguita interamente con aumenti di produttività, tanto da aver superato i livelli pre-crisi già da metà 2010 (Grafico 1.7). Il CSC prevede che dal secondo trimestre 2011 si allunghino gli orari e torni ad aumentare l'occupazione, in linea con quanto indicato dalle attese a breve termine delle imprese sull'evoluzione dell'occupazione. A marzo 2011, infatti, l'indagine Banca d'Italia - Il Sole 24 Ore ha

rilevato che la quota di aziende terziarie nel privato con almeno 50 addetti che prevedevano un aumento del numero di lavoratori nei tre mesi successivi era tornata, seppur leggermente, superiore a quella di quante si attendevano una riduzione: 17,4% contro 15,0%. Sulla base

<sup>2</sup> Identificati come totale servizi al netto dell'aggregato "istruzione, sanità e altri servizi pubblici e privati".

Grafico 1.6

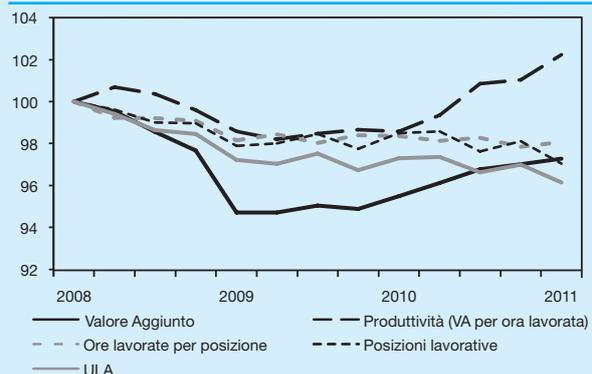
**Industria: ristagnano attività e occupati**  
(Italia, industria in senso stretto, dati destagionalizzati, 1° trimestre 2008=100)



Fonte: elaborazioni CSC su dati ISTAT (Contabilità Nazionale).

Grafico 1.7

**Servizi: occupazione pronta a ripartire**  
(Italia, servizi privati, dati destag., 1° trim. 2008=100)



Fonte: elaborazioni CSC su dati ISTAT (Contabilità Nazionale).

dell'indagine ISTAT aggiornata a maggio 2011, i guadagni occupazionali potrebbero però essere limitati alle imprese che operano nell'informazione e comunicazione, mentre le aspettative rimangono negative tra quelle di trasporto, magazzinaggio e servizi alle imprese.

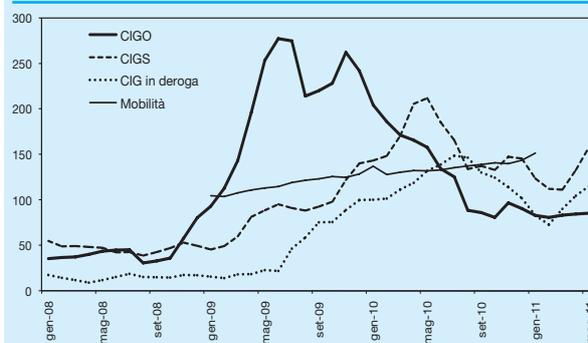
L'impatto della recessione sul numero di persone occupate è stato notevolmente attenuato dal massiccio ricorso alla Cassa Integrazione, che permette tagli di orari e sospensioni senza che vi sia risoluzione del rapporto di lavoro: dal primo trimestre del 2008 al primo del 2011 la contrazione del numero di occupati è stata di 582mila unità<sup>3</sup>, contro una diminuzione delle ULA di 1 milione e 110mila unità, di cui 473mila assorbite dalla CIG al suo picco nel secondo trimestre del 2010. Tanto più consistente è stato il ricorso alla CIG, particolarmente elevato in alcuni comparti industriali, tanto più lento sarà il rilancio dell'occupazione. Il riassorbimento dei cassaintegrati fisiologicamente ritarda, infatti, le nuove assunzioni. Il loro mancato reintegro si traduce invece direttamente in maggiore disoccupazione. Perciò l'andamento dell'occupazione nei prossimi trimestri dipenderà in modo cruciale dal ritmo di rientro dei cassaintegrati. Dato il profilo atteso per la domanda di lavoro, per prevedere quello dell'occupazione occorre quindi fare alcune ipotesi sull'andamento della CIG.

A inizio 2011 si è interrotto il calo delle ore autorizzate di CIG, che era iniziato a fine 2009 per gli interventi ordinari, nell'estate scorsa per quelli straordinari e nell'autunno per quelli in deroga. Tenendo conto che non tutte le ore autorizzate sono effettivamente utilizzate dalle imprese<sup>4</sup>, nei primi cinque mesi del 2011 le unità di lavoro a tempo pieno equivalenti coinvolte dalla CIG sono rimaste ferme a circa 81mila, dopo aver toccato un picco di 275mila unità a giugno-luglio 2009. Gli interventi straordinari e in deroga appaiono invece in espansione e, sebbene inferiori ai rispettivi picchi di 208mila e 129mila unità, sono tornati sui livelli di un anno fa: rispettivamente 153mila e 111mila unità a maggio 2011. In

Grafico 1.8

### Su mobilità, e di nuovo CIGS e deroga

(Equivalente forza lavoro a tempo pieno della media mobile a tre mesi delle ore utilizzate di CIG; beneficiari di mobilità; migliaia di unità)



Fonte: elaborazioni e stime CSC su dati INPS.

<sup>3</sup> Dati trimestrali destagionalizzati dell'indagine ISTAT sulle forze lavoro; primo trimestre del 2011 calcolato applicando la variazione percentuale congiunturale osservata sulle medie dei dati mensili (+0,14%).

<sup>4</sup> L'INPS stima che la quota di ore autorizzate che è stata effettivamente utilizzata dalle imprese sia stata per gli interventi ordinari e straordinari/deroga rispettivamente pari a 61,8% e 71,8% nel 2009 e a 56,4% e 48,1% nel 2010. Per i primi mesi del 2011 il CSC ipotizza che il tasso di tiraggio sia rimasto pari a quello medio del 2010. Stime preliminari dell'INPS relative a gennaio-marzo 2011 indicano che potrebbe essersi ulteriormente ridotto, ma è necessario attendere che sia disponibile un più lungo periodo di competenza per averne conferma.

base ai dati disponibili, continuano ad aumentare i lavoratori in mobilità: erano 151mila a gennaio 2011, +10,6% rispetto a un anno prima (Grafico 1.8).

Assumendo che i livelli di attività tor-nino a crescere dal secondo trimestre del 2011 a ritmi più sostenuti, il CSC stima che il ricorso alla CIG riprenda a scendere dai prossimi mesi, raggiungendo a fine 2012 un livello vicino a quello di inizio 2009, ovvero intorno alle 190mila unità coinvolte (di cui il 45% in CIGS e il 26% in deroga). Dato il profilo atteso per la domanda di lavoro e per il ricorso alla CIG e con un riassorbimento dei cassaintegrati pari al 70%, solo lievemente inferiore rispetto a quello medio osservato tra inizio 2009 e inizio 2010 (73,6%; Tabella 1.3), il numero di persone occupate crescerà di 128mila unità tra primo trimestre 2011 e ultimo 2012, registrando in media d'anno un +0,2% quest'anno e un +0,4% il prossimo. Il biennio si chiuderà con 453mila persone occupate in meno rispetto al picco pre-crisi.

Sono numerosi gli elementi di incertezza che potrebbero peggiorare tali stime e si possono solo avanzare ipotesi su come l'andamento del mercato del lavoro si differenzierà a seconda di alcune caratteristiche (area geografica, età, ecc.). Per esempio, il grado di assorbimento della CIG potrebbe diminuire più di quanto qui assunto: il rischio di mancato reintegro è più alto ora che CIGS e deroga (che spesso prolunga precedenti interventi ordinari o straordinari) coinvolgono rispettivamente il 43% e il 32% dei cassaintegrati, contro il 28% e il 9% nel primo trimestre 2009. Sulla base di quanto osservato tra il primo trimestre 2009 e il primo 2010, inoltre, hanno una probabilità più bassa di rientrare al lavoro sia i lavoratori nel Mezzogiorno sia gli ultracinquantenni, questi ultimi anche in ragione degli scivoli di accompagnamento alla pensione per chi è transitato in CIGS. Un altro elemento di incertezza è legato agli effetti sull'occupazione che avrà la manovra di bilancio che il Governo dovrà varare, sia diretti sul pubblico impiego sia indiretti, causati dalla restrizione.

#### Rimane alta la disoccupazione

Nei primi quattro mesi del 2011 i disoccupati in Italia sono stati in media 2 milioni e 42mila unità, il 38,3% in più rispetto allo stesso periodo del 2007. L'incidenza sulla forza lavoro è passata in tale arco di tempo dal 6,0% all'8,2% e rimarrà su quest'ultimo livello anche nei prossimi trimestri, dato che la progres-

Tabella 1.3

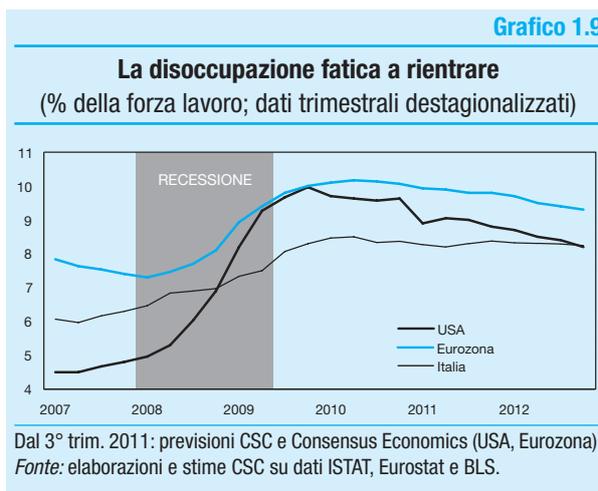
**Dalla CIG meno reintegri al Sud e tra i più anziani**  
(Composizione % nel 1° trimestre 2010 di lavoratori che erano in CIG nel 1° trimestre 2009)

	Ancora in CIG		di cui non-occupati
	sì	no	
<b>Italia</b>	<b>24,7</b>	<b>75,3</b>	<b>26,4</b>
Nord	21,6	78,4	18,1
Centro	22,9	77,1	31,6
Sud	34,5	65,5	48,7
15-29 anni	13,3	86,7	20,3
30-39 anni	26,9	73,1	17,1
40-49 anni	25,4	74,6	24,5
50 e oltre	25,7	74,3	45,1

Fonte: elaborazioni CSC su dati ISTAT, Rilevazione sulle forze di lavoro.

siva ripresa incoraggerà una maggiore partecipazione al mercato del lavoro. Dopo la flessione nel 2009 (-0,4%), la forza lavoro è rimasta sostanzialmente invariata nel 2010 e in avvio di 2011, segno di debolezza del mercato. Se tornasse ad aumentare, tanto da determinare un +0,1% nel 2011 e un +0,2% nel 2012, il tasso di disoccupazione oscillerà attorno all'8,4% quest'anno e scenderà solo di qualche decimo di punto percentuale durante il 2012 (8,3% in media d'anno).

Il perdurare di difficoltà nel mercato del lavoro non è un fenomeno solo italiano, ma coinvolge la maggior parte delle altre economie avanzate (si veda il riquadro *La ripresa non porta all'occupazione pre-recessione*). Il tasso di disoccupazione era al 9,9% nell'Area euro nell'aprile scorso, al 9,1% negli Stati Uniti in maggio. Secondo le previsioni raccolte da *Consensus Economics* rimarrà rispettivamente sopra al 9% e all'8% anche l'anno prossimo (Grafico 1.9).



**Retribuzioni al ritmo dei contratti** Come nel 2009 e nel 2010, anche nel biennio 2011-2012 la dinamica delle retribuzioni di fatto sarà alimentata soprattutto dall'andamento delle retribuzioni contrattuali. Tra settembre 2009 e maggio 2011 sono stati siglati 47 contratti collettivi nazionali seguendo le regole dell'accordo del gennaio 2009. I rinnovi hanno fissato aumenti per il triennio 2010-2012 (o 2011-2013) sulla base dell'inflazione prevista depurata dall'energia importata<sup>5</sup>. L'attività contrattuale è stata intensa soprattutto nell'industria, dove gli accordi rinnovati coprono il 97,0% del monte retributivo e dove, sulla base dei CCNL vigenti, le retribuzioni contrattuali cresceranno del 2,4% nel 2011. Nei servizi privati la copertura degli accordi in vigore è del 67,6% del monte retributivo, ma salirà nei prossimi mesi (ci sono almeno cinque rinnovi in trattativa), quindi la dinamica delle retribuzioni contrattuali supererà l'attuale stima "a bocce ferme" dell'1,7%.

Nel settore privato la dinamica media delle retribuzioni di fatto nominali, dopo essere scesa sotto a quella delle contrattuali nel 2009 (1,8% contro 3,1%), è tornata a superarla nel 2010 (2,6% contro 2,4%). Ciò avverrà anche nel 2011 e nel 2012, grazie al maggiore ricorso allo straordinario, che nei primi tre mesi di quest'anno ha registrato sullo stesso periodo del 2010

<sup>5</sup> La previsione ISAE di maggio 2009 per l'inflazione IPCA al netto degli energetici importati (+1,8% nel 2010, +2,2% nel 2011, +1,9% nel 2012) è stata presa a riferimento dagli accordi rinnovati fino a maggio 2010, quando le stime sono state riviste (+1,3% per il 2010, +2,0% per il 2011, +1,8% per il 2012 e +1,7% per il 2013). Il 30 maggio 2011 l'ISTAT ha comunicato la nuova previsione 2011-2014 (+2,3% per il 2011, +2,0% per il 2012, +1,9% per il 2013 e 2014).

un +7,3% nell'industria e un +1,4% nei servizi<sup>6</sup>, e al progressivo ripristino della dinamica dei superminimi, dei premi variabili aziendali e di altri premi individuali e collettivi.

Nel settore pubblico, che eroga il 33,9% del monte retributivo dell'intera economia, la crescita degli stipendi di fatto è stata più debole della media nel 2010 (+1,3%) ed è prevista in ulteriore rallentamento nel 2011 e nel 2012 a seguito della sospensione fino al 2013 delle progressioni automatiche e del blocco delle procedure negoziali relative al triennio 2010-2012. Negli ultimi anni era risultata molto più alta che nel settore privato (si veda a pag. 44).

In base all'andamento previsto nei diversi comparti (industria, servizi privati, settore pubblico), il CSC stima che la crescita delle retribuzioni nominali di fatto per addetto nell'intera economia sarà dell'1,7% nel 2011 e dell'1,8% nel 2012, contro un'inflazione del 2,6% e del 2,0%. Perciò, dopo la dinamica positiva registrata nel 2009 (+1,0%) e nel 2010 (+0,6%), le retribuzioni reali fletteranno nel biennio 2011-2012.

## Il CLUP elevato

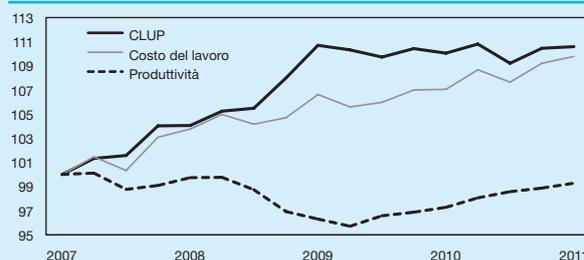
I guadagni di produttività registrati dal secondo trimestre del 2009 hanno bloccato l'impennata del costo del lavoro per unità di prodotto (CLUP), iniziata da fine 2007, ma non lo hanno ripiegato sui livelli pre-crisi: nel primo trimestre del 2011 era ancora del 10,6% superiore rispetto al primo del 2007. In media d'anno, il CSC stima che il CLUP, dopo il -0,2% nel 2010, tornerà a salire nel 2011 (+0,6%) e nel 2012 (+1,2%), a causa del rallentamento della produttività (+1,1% e +0,5%; Grafico 1.10).

## Credito più erogato, condizioni più strette

Il difficile accesso al credito resta per molte imprese in Italia un ostacolo alla ripresa. Il totale dei prestiti erogati è salito a buon ritmo nel primo trimestre del 2011: +1,1% al mese in media tra gennaio e marzo, rispetto al +0,2% nel corso del 2010 (dati destagionalizzati). Ma in aprile si è registrata una nuova battuta

Grafico 1.10

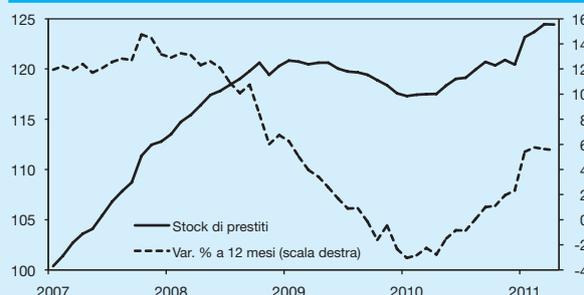
**Il CLUP resta alto**  
(Italia; costo del lavoro e produttività per ora lavorata; 1° trimestre 2007=100; dati destagionalizzati)



Fonte: elaborazioni CSC su dati ISTAT.

Grafico 1.11

**Ritorna (poco) il credito alle imprese**  
(Italia; indici: dic. 2006 = 100, dati destagionalizzati)



Fonte: elaborazioni CSC su dati Banca d'Italia.

<sup>6</sup> Indagine ISTAT presso le grandi imprese.

d'arresto (Grafico 1.11). La dinamica annua si è raffreddata negli ultimi due mesi: +5,5% annuo in aprile, da +5,7% a febbraio (minimo di -3,1% a gennaio 2010). Ed è debole rispetto ai ritmi pre-*crack Lehman Brothers*: +12,0% annuo in media nei primi tre trimestri del 2008.

Le prospettive del credito restano difficili. La sua concessione è sempre più selettiva. I dati qualitativi raccolti dall'indagine della Banca d'Italia indicano che nel primo trimestre 2011 si è registrata un'ulteriore stretta nei criteri, dopo la pausa nell'ultimo quarto 2010. L'irrigidimento addizionale dell'offerta ha riguardato per lo più le grandi imprese ed è consistito in un ulteriore aumento degli *spread* sui prestiti. Un elemento nuovo e preoccupante è che le banche hanno motivato tale stretta con le difficoltà nella liquidità e nell'accesso ai finanziamenti sui mercati, come era avvenuto nel pieno della crisi del 2008. Conta ancora anche la percezione di incertezza sull'economia e su particolari settori e imprese. L'ammontare complessivo della restrizione dei criteri di accesso, operata fin dalla seconda metà del 2007 e mai riassorbita, è enorme e crescente.

L'offerta più selettiva contrasta con una domanda delle imprese che continua ad aumentare, soprattutto da parte di quelle piccole e medie. Fin dal primo trimestre 2010 la richiesta di fondi ha avuto l'obiettivo di finanziare scorte e capitale circolante, oltre che la ristrutturazione del debito. L'aumento dei prezzi delle materie prime e quindi del costo del magazzino ha contribuito a tali necessità. Un dato positivo è che si è finalmente arrestata, dopo quasi tre anni, la caduta della domanda per finanziare investimenti. Se letti insieme, il lento incremento dei prestiti erogati, l'aumento delle richieste e l'offerta più stringente indicano che una fetta crescente di imprese fatica a ottenere credito.

L'aumento dei margini da parte delle banche si riflette in *spread* ai massimi pagati dalle imprese rispetto all'Euribor a tre mesi: +1,7 punti percentuali in aprile (+0,6 in media nel 2007, prima della crisi). Le piccole e medie imprese continuano a pagare uno *spread* più alto (+2,2 punti, da +1,3 nel 2007), ma è elevato anche quello per le grandi (+1,4 punti, da +0,3). Con margini ampi e stabili, la risalita dell'Euribor registrata negli ultimi mesi ha fatto crescere i tassi sulle nuove operazioni fino al 3,0% in aprile (dal 2,0% nel maggio 2010). Se gli *spread* resteranno sugli attuali livelli, nel prossimo anno e mezzo l'ulteriore aumento dell'Euribor si travaserà direttamente sul costo del denaro per le imprese.

Continuano a crescere nel 2011 i finanziamenti alle famiglie: +0,7% medio al mese tra gennaio e aprile, rispetto al +0,1% mensile del 2008 (dati destagionalizzati). La dinamica annua resta però più debole di quella del periodo pre-crisi: +5,3% annuo nell'aprile 2011 rispetto al +13,8% in media nel 2006 (dati corretti per le cartolarizzazioni). In aprile sono cresciuti sia lo *stock* dei mutui erogati sia quello del credito al consumo. Secondo i dati qualitativi della Banca d'Italia, nel primo trimestre 2011 la domanda di mutui ha continuato ad aumentare molto ed è ripartita anche quella di credito al consumo. Ma i criteri di offerta sono

stati ulteriormente irrigiditi, per entrambi i tipi di prestiti. Anche per le famiglie tale stretta addizionale è motivata (come quella nel 2008) da vincoli di bilancio e costi di provvista delle banche, oltre che da attese negative sull'economia e minore merito di credito dei consumatori. L'aumento del credito erogato e l'indicazione di offerta sempre più selettiva continuano a segnalare, come già negli scorsi trimestri, maggiori difficoltà nell'accesso ai prestiti bancari per alcune tipologie di famiglie, giudicate più rischiose (si veda il riquadro *Rincarare del petrolio e rialzo dei tassi frenano consumi e investimenti in Italia*).

### Rincarare del petrolio e rialzo dei tassi frenano consumi e investimenti in Italia

L'aumento delle quotazioni petrolifere e il rialzo dei tassi di interesse avviato dalla BCE hanno effetti sui conti delle famiglie e delle imprese. Il primo determina il rincaro della bolletta energetica pagata dall'Italia e accresce le risorse assorbite dalla spesa energetica dei consumatori. Il secondo aumenta gli oneri sui prestiti. In entrambi i casi il vincolo di bilancio morde di più e frena gli acquisti di altri beni e servizi, dato che il pagamento degli interessi sui mutui non è differibile e la domanda di beni energetici è piuttosto rigida. Anche gli investimenti sono penalizzati perché salgono i costi e si riducono i margini e l'autofinanziamento delle imprese.

Il CSC stima che nel 2011 la bolletta energetica italiana, data dal valore delle importazioni di petrolio, gas naturale e carbone, subirà un aggravio di 18,7 miliardi di euro, salendo a 75,5 miliardi dai 56,8 del 2010 (+33%; Tabella A). Ciò con un Brent a 113 dollari a barile e un tasso di cambio a 1,43 dollari per euro in media d'anno. L'anno scorso si era già avuto un aggravio di 13 miliardi di euro (dopo i -22 miliardi, invece, nel 2009). Rispetto al 2008, che era il precedente picco, la bolletta cresce di 9,8 miliardi nel 2011. Secondo le stime del CSC, nel 2011 l'aumento dei prezzi energetici determina per le famiglie italiane 17,3 miliardi di euro di maggiori esborsi per l'acquisto di prodotti energetici (combustibili e lubrificanti per i mezzi di trasporto, energia elettrica e gas per la casa), pari all'1,9% dei consumi totali 2010. Ogni famiglia spenderà, in media, 681 euro all'anno in più per l'energia e ciò andrà a scapito degli altri consumi.

Tabella A

#### Conti salati da energia e tassi nel 2011 (Italia, variazioni sul 2010, prezzi correnti)

	Miliardi di euro	Euro per famiglia
<i>(Medie annue)</i>		
Bolletta energetica all'import - totale Italia	18,7	
Spesa energetica - famiglie	17,3	+681
<i>(dicembre su dicembre)</i>		
Spesa per interessi - imprese <sup>1</sup>	3,6	
Interessi per mutui - famiglie <sup>2</sup>	2,2	+1.022

<sup>1</sup> Calcolato sui prestiti con durata residua fino a 1 anno.

<sup>2</sup> Per le sole famiglie con mutuo a tasso variabile.

Fonte: elaborazioni e stime CSC su dati ISTAT.

Anche le maggiori uscite familiari dovute all'aumento dei tassi di interesse sono molto significative. Lo scenario CSC prevede rialzi BCE per mezzo punto entro fine 2011, all'1,75%, e per un ulteriore mezzo punto nel corso del 2012, al 2,25%. Per le famiglie italiane, ipotizzando *spread* costante sull'Euribor a 3 mesi (+1,4 punti nell'aprile 2011), il CSC stima che si avranno 2,2 miliardi di euro di maggiori interessi passivi sui mutui a tasso variabile nel dicembre 2011 rispetto a fine 2010 e 4,2 miliardi a dicembre 2012. Aumenti consistenti, tanto più che sono concentrati sui nuclei familiari che hanno acceso questo tipo di mutuo<sup>1</sup>. Con un maggior costo di 85 euro per ogni rata mensile a fine 2011 e di 162 nel 2012, pari a 1.022 euro annui in più quest'anno e 1.945 il prossimo.

Un aumento significativo si avrà anche negli interessi pagati dalle imprese italiane a fronte dei prestiti bancari ricevuti. Per le piccole imprese<sup>2</sup>, il tasso passivo salirà dal 3,2% del dicembre 2010 al 4,1% a fine 2011 e al 4,6% a fine 2012, nell'ipotesi di *spread* costante sull'Euribor (+2,2 punti in aprile). La spesa per interessi crescerà già nel breve termine e l'impatto aumenterà gradualmente, man mano che i vecchi prestiti verranno sostituiti con nuove erogazioni che incamerino i rialzi dei tassi: +0,8 miliardi di euro a fine 2011 e +1,4 miliardi a fine 2012. A regime, cioè con la completa sostituzione nel medio termine dello *stock* di prestiti, l'aggravio della spesa per interessi sostenuto dalle piccole imprese sarà pari a 3,6 miliardi. Lo *stock* di prestiti alle piccole imprese è circa un quinto del totale. Per l'insieme delle imprese italiane, il CSC stima 3,6 miliardi di euro di maggiori interessi passivi a fine 2011 (con *spread* costante a +1,7 punti), che diventano 6,3 a fine 2012 e 16,7 una volta completato il *roll-over*. In questo contesto, lo *jus variandi* determinerebbe un'accelerazione dell'incremento degli oneri finanziari sulle imprese.

<sup>1</sup> La quota dello *stock* di mutui accesa a tasso variabile in Italia è stimata in oltre i due terzi del totale nel 2010. Tale quota include i mutui variabili con un tetto all'aumento del tasso (*cap*). Ai livelli dei tassi correnti e previsti fino al 2012, il *cap* non viene raggiunto nella gran parte dei casi.

<sup>2</sup> Prestiti di ammontare inferiore a 1 milione di euro.

### In frenata i rincari delle materie prime

Nello scenario del CSC durante i prossimi mesi la dinamica annua dei prezzi al consumo in Italia resterà intorno ai valori correnti: +2,6% in media nel 2011. Quest'anno la crescita dei prezzi risulterà superiore all'obiettivo fissato dalla BCE anche nell'Eurozona: +2,5% in media. Tuttavia, già nel 2012 la temperatura dei prezzi al consumo scenderà in misura marcata, al 2,0% medio annuo in Italia. Ciò accadrà principalmente per la frenata dei prezzi dei beni energetici, grazie alla quotazione del petrolio stabile assunta nello scenario del CSC. La dinamica annua dei prezzi energetici al consumo calerà gradualmente sotto il 2,0% nella seconda metà del 2012 (dal 9,8% a maggio). Anche i prezzi degli alimentari rallenteranno. La variazione dell'indice totale dei

prezzi al consumo si riporterà, quindi, nel corso del 2012 verso l'inflazione *core* (calcolata al netto di energetici e alimentari). Questa rimarrà moderata, poco sopra i valori attuali: 1,8% in media nel 2011, 2,0% nel 2012.

L'aumento dei prezzi al consumo negli ultimi mesi è stato causato quasi del tutto da fattori esterni all'economia italiana (ed europea). La crescita della domanda mondiale, in larghissima parte avvenuta nei paesi emergenti, ha fatto

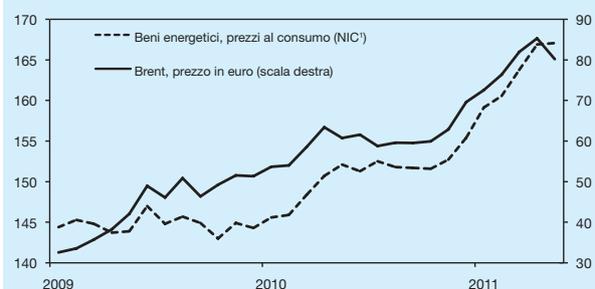
rincarare le materie prime, i cui prezzi in molti casi hanno toccato nuovi massimi storici e hanno provocato l'accelerazione in tutti i paesi dei prezzi al consumo dei beni a maggior contenuto di commodity. L'incremento delle quotazioni petrolifere, in particolare, ha fatto aumentare in modo marcato i prezzi al consumo dei beni energetici (Grafico 1.12). La loro dinamica si mantiene elevata, molto sopra quella media. Anche la variazione dei prezzi al consumo dei beni alimentari è superiore alla media e in accelerazione (+2,9% a maggio, da -0,3% un anno prima). Energia e alimentari stanno dunque spingendo l'indice totale dei prezzi al consumo, che ha continuato a salire negli ultimi mesi, arrivando al 2,6% in maggio, dal 2,1% in gennaio.

Le aspettative sui prezzi tra i consumatori sono invece calate negli ultimi due mesi, dal picco di marzo, seguendo la correzione del petrolio. A maggio sono tornate a indicare rincari molto contenuti in Italia, appena meno marcati che nell'area euro, coerentemente con la più lenta crescita dell'economia nazionale. Le pressioni inflazionistiche di origine interna in Italia restano infatti molto limitate, data la disoccupazione elevata, la domanda debole e l'ampia capacità inutilizzata in molti settori.

L'effetto di uno shock esogeno da materie prime, combinato con la debolezza della domanda interna, è che l'inflazione totale si allontana da quella *core*. Quest'ultima, infatti, è salita molto meno, all'1,8% annuo a maggio dall'1,5% a gennaio, perché le imprese faticano a trasferire sui listini i maggiori costi. Le due componenti dell'inflazione *core* hanno registrato però andamenti contrapposti. In aumento la dinamica dei prezzi dei servizi (+2,3% a maggio, dal +1,5% di gennaio), soprattutto per quelli relativi al trasporto (+4,2%, da +1,9%), che risentono in seconda battuta dei rincari petroliferi. In frenata, invece, i prezzi dei beni industriali non energetici (+1,1%, da +1,4%), che hanno fornito così un contributo importante al contenimento dell'inflazione complessiva.

Grafico 1.12

### Prezzi al consumo alzati dal petrolio (Italia, indici: 1995 = 100; euro per barile)



<sup>1</sup> Indice dei prezzi al consumo per l'intera collettività.

Fonte: elaborazioni CSC su dati ISTAT, Thomson Reuters.

La dinamica totale dei prezzi in Italia si mantiene vicina a quella media di Eurolandia, pari al +2,7% a maggio (+0,3% il differenziale sull'indice armonizzato, salito del +3,0% in Italia). Anche nell'Eurozona i prezzi al consumo dei beni energetici hanno registrato una dinamica più sostenuta (+11,1% annuo a maggio) rispetto a quella degli alimentari (+2,8%, dal +2,2% di aprile), nei quali più elevata è la componente di valore aggiunto dalle lavorazioni. L'inflazione *core* è salita un po' più che in Italia, partendo da valori più bassi: +1,5% a maggio, da +1,0% a febbraio e +0,9% nell'aprile 2010. Nell'Area euro hanno accelerato anche i prezzi dei beni industriali non energetici (+1,0% a maggio, da +0,4% un anno prima), oltre a quelli dei servizi (+1,8%, da +1,2%), tra i quali la voce trasporti ha i prezzi più caldi: +3,1%, da 1,5% in gennaio.

Nell'Eurozona si vanno chiudendo, ma restano molto ampi, i divari di inflazione tra i diversi paesi. L'inflazione *core* in Irlanda è risalita al +0,1% annuo in maggio, dal -3,0% nel marzo 2010, in Grecia è scesa al +1,6%, dal +3,3% nel luglio 2010, e in Portogallo è balzata al +2,3%. Calcolati sull'indice totale dei prezzi al consumo, gli andamenti e i differenziali sono simili: in Irlanda l'inflazione è aumentata al +1,2% annuo a maggio, dal -2,5% nell'aprile 2010, in Grecia è calata al +3,1%, dal +5,7% nel settembre 2010, e in Portogallo è salita al +3,7%. Queste oscillazioni risentono delle ricadute delle diverse manovre sulle imposte indirette.

#### Prosegue il rientro del deficit pubblico

Il CSC stima per il 2011 un indebitamento netto pari al 3,9% del PIL (Tabella 1.4), inferiore di 0,7 punti rispetto al 2010 e di 0,3 punti rispetto alla previsione dello scorso dicembre. Nel 2012 il disavanzo pubblico è atteso calare al 2,8% del PIL. Si tratta di valori in linea con quelli programmati dal Governo. Segnali positivi vengono dal fabbisogno di cassa delle amministrazioni pubbliche, che nei primi quattro mesi del 2011 si è attestato a 41,7 miliardi di euro, in calo di 2 miliardi rispetto allo stesso periodo del 2010. Per la fine dell'anno il Governo stima un fabbisogno sostanzialmente in linea con quello del 2010. Il risultato dei primi mesi del 2011 è stato ottenuto nonostante l'ampliamento in gennaio rispetto allo stesso mese del 2010, attribuibile per 1,2 miliardi all'erogazione del sostegno finanziario alla Grecia e per circa tre a una diversa calendarizzazione dei finanziamenti a favore dell'Unione europea. Il fabbisogno di aprile (9,9 miliardi) è risultato minore di 6 miliardi rispetto a quello dell'aprile 2010, grazie al miglior andamento delle entrate, alla più bassa spesa per interessi (dovuta all'oculata gestione del debito che ha pienamente sfruttato i bassi tassi) e alla dinamica più contenuta dei trasferimenti alle amministrazioni locali.

Tabella 1.4

Il quadro della finanza pubblica (Valori in % del PIL)				
	2009	2010	2011	2012
Entrate totali	47,1	46,6	46,4	46,7
Uscite totali	52,5	51,2	50,3	49,6
Indebitamento netto	5,4	4,6	3,9	2,8
Debito pubblico	116,1	119,0	120,1	119,8

Fonte: elaborazioni e previsioni CSC su dati ISTAT.

Nello scenario CSC le entrate crescono del 2,3% nel 2011, ma registrano una riduzione in termini di PIL di 0,2 punti percentuali (al 46,4%, dal 46,6% nel 2010) per effetto di una maggiore dinamica del denominatore (+2,8%). Per il 2012 è prevista un'ulteriore accelerazione: +3,6%; al 46,7% del PIL. Riguarderà sia le imposte dirette (+5,0%) sia le indirette (+3,5%). Questa dinamica è in linea con quella programmata dal Governo.

Le entrate tributarie nei primi quattro mesi del 2011 sono aumentate del 5,7% sullo stesso periodo dell'anno scorso. Per quanto riguarda le imposte dirette, significativo l'incremento del gettito dell'IRE (+2,2 miliardi di euro, +4,1%) per effetto dell'aumento delle ritenute del settore pubblico e del versamento delle ritenute a titolo di acconto operate dalle banche e dalle Poste Italiane. Tra le imposte indirette, il gettito IVA è salito del 5,4%, gli incassi del lotto del 41,8%.

Continuerà a calare l'incidenza sul PIL della spesa pubblica, che il CSC stima al 50,3% nel 2011, dal 51,2% nel 2010, e al 49,6% nel 2012. Decelererà la spesa corrente primaria: +1,3% nel 2011 e +1,0% nel 2012, effetto in particolare dei redditi da lavoro e delle prestazioni sociali. Proseguirà la contrazione della spesa in conto capitale: -9,3% nel 2011 e -7,2% il prossimo anno.

La spesa per interessi, dopo il lieve calo in termini di PIL registrato nel 2010 (al 4,5%), tornerà ad aumentare nel 2011, attestandosi al 4,7%, per raggiungere il 5,0% nel 2012. Ciò sia per l'incremento dei tassi che inciderà sul costo dei rinnovi dei titoli in scadenza sia per l'incremento del peso del debito pubblico, che nella previsione del CSC toccherà il picco al 120,1% del PIL nel 2011 (dal 119,0% nel 2010) e comincerà a scendere l'anno prossimo (119,8%). A fronte del maggior debito proseguirà l'accumulo di depositi presso la Banca d'Italia da parte del MEF, in relazione alle emissioni in eccesso rispetto alle necessità di finanziamento, effettuate per cogliere l'opportunità dei bassi tassi: nel 2010 circa 43 miliardi (2,8% del PIL), che saliranno a 45 nel 2011 e a 47 nel 2012 (2,9% del PIL).

In linea con le previsioni del Governo, il saldo primario tornerà positivo quest'anno, +0,8% del PIL, e salirà al +2,2% nel 2012.

**Per il 2011 e il 2012 obiettivi confermati** Le cifre elaborate dal Governo e contenute nel Documento di economia e finanza (DEF) presentato in aprile confermano per quest'anno e il prossimo gli obiettivi di bilancio già indicati nella Decisione di finanza pubblica (DFP) varata nell'ottobre 2010. L'indebitamento netto, attestatosi nel 2010 al 4,6% del PIL, dovrebbe scendere nel 2011 al 3,9% e nel 2012 al 2,7%, sotto la soglia del 3,0%, come richiesto dal Patto di stabilità e crescita. Il saldo primario dovrebbe tornare positivo quest'anno (0,9% del PIL) e raggiungere il 2,4% del PIL l'anno prossimo. Per il 2011 e il 2012 il raggiungimento di questi risultati implica la piena efficacia della manovra, definita nel DL 78/2010 del luglio scorso, nel contenere le uscite e accrescere gli incassi lungo le linee tracciate dal Go-

verno, così da mantenere l'indebitamento al 2,7% del PIL anche nel 2013, per poi scendere al 2,6% nel 2014.

### Sono ambiziosi i target Nel DEF il Governo del Governo 2013-14

ha preso ulteriori impegni per il 2013 e il 2014: una manovra cumulata di 2,3 punti di PIL che permetterebbe di raggiungere il sostanziale pareggio di bilancio nel 2014, con l'indebitamento allo 0,2% del PIL e il saldo primario al 5,2%. Il DEF non fornisce dettagli sulla composizione della manovra, ma si limita a precisare che sarà concentrata sulla spesa (Grafico 1.13). La spesa primaria era nel 2010 al 46,7% del PIL e nelle previsioni del Governo,

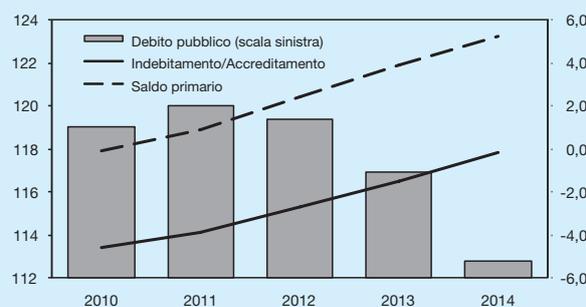
che ancora non incorporano i nuovi interventi, scenderà al 44,4% nel 2012 e al 43,5% nel 2014. In quest'ultimo anno l'azione dell'ulteriore manovra programmata la porterà al 41,2% del PIL (Tabella 1.5). Nel 2014, infatti, la spesa primaria dovrebbe risultare in termini nominali sullo stesso livello del 2010 e abbattuta del 5,5% rispetto ai valori tendenziali (ossia, escludendo la manovra 2013-2014). Sommando gli effetti degli interventi varati e di quelli programmati, nel quadriennio la spesa primaria finirebbe in termini reali inferiore del 7,0% a quella del 2010. Si tratta di obiettivi straordinari, ma coerenti con ciò di cui il Paese ha bisogno per compiere il risanamento. Sono più elevati di quelli richiesti dall'Europa e superiori ai risultati ottenuti negli anni 90 per rispettare i parametri fissati a Maastricht: allora la spesa primaria si ridusse di 4,1 punti di PIL in sette anni (dal 1993 al 2000), questa volta dovrebbe farlo di 5,5 in quattro.

Questi obiettivi appaiono ancora più ambiziosi se si considera che il contesto attuale è molto più difficile di quello degli anni 90: sono ancora fresche e non rimarginate le ferite della recessione; pesa la grande perdita di competitività accumulata negli anni precedenti la crisi; la pressione fiscale ha raggiunto livelli talmente elevati da non poter essere aumentata, e andrebbe casomai ridotta; molti interventi sono stati già effettuati, per cui si sono ridotti gli spazi per conseguire risparmi (ad esempio, in materia previdenziale).

La riduzione del deficit e del debito resta comunque una precondizione per tornare su un sentiero virtuoso di crescita e maggiore sarà lo sforzo compiuto in questi anni tanto più positivi saranno gli effetti nel medio-lungo periodo, a cominciare dalla riduzione dei rendimenti sui titoli di Stato.

Grafico 1.13

### Finanza pubblica: obiettivi ambiziosi (Valori in % del PIL)



Fonte: elaborazioni CSC su stime Governo (DEF).

Tabella 1.5

	...e straordinario lo sforzo da compiere							
	2010	2011	2012	2013	2014	2010-2014	Media annua	2012-2014
<b>Spesa primaria tendenziale</b>								
Valori assoluti (miliardi)	723,4	725,8	729,0	745,2	763,2	39,8	10,0	34,2
In % PIL	46,7	45,6	44,4	43,9	43,5	-3,2	-0,8	-0,9
Var. nominale %		0,3	0,4	2,2	2,4	5,5	1,3	4,7
Var. reale %		-1,5	-1,4	0,4	0,6	-1,8	-0,5	1,0
<b>Manovre correttive (In % PIL)</b>								
DL 78/2010 (incorporato nei tendenziali)		0,8	0,8	0,0		1,5	0,4	0,0
Programmate				1,2	1,1	2,3	0,6	2,3
Totale non cumulato		0,8	0,8	1,2	1,1	3,8	1,0	2,3
Totale (miliardi)		12,1	12,9	20,3	19,3	64,7	16,2	39,6
<b>Spesa primaria programmatica</b>								
Valori assoluti (miliardi)	723,4	725,8	729,0	724,9	723,5	0,2	0,0	-5,5
In % PIL	46,7	45,6	44,4	42,7	41,2	-5,5	-1,4	-3,2
Var. nominale %		0,3	0,4	-0,6	-0,2	0,0	0,0	-0,8
Var. reale %		-1,5	-1,4	-2,4	-2,0	-7,0	-1,8	-4,3

Fonte: elaborazioni CSC su dati DEF.

### Serve attuare il DL 78/2010,...

Per ottenere tali risultati occorre anzitutto che la manovra contenuta nel DL 78/2010 sia integralmente attuata e pienamente efficace. La Commissione europea, nelle raccomandazioni inviate i primi di giugno nell'ambito del semestre europeo, esprime dubbi sull'effettivo recupero di tutte le entrate previste dal contrasto all'evasione fiscale, che rappresenta circa un terzo della manovra 2011-2012. Per questa ragione nelle previsioni rilasciate nel maggio scorso ha stimato l'indebitamento netto di mezzo punto di PIL più alto di quello programmato dal Governo per il 2012: 3,2% del PIL contro il 2,7% indicato nel DEF. Ha raccomandato perciò di intervenire appena dovesse delinarsi uno sfioramento del deficit rispetto al tetto prefissato.

### ...approvare la manovra 2013-2014,...

Inoltre, la Commissione europea ritiene che, per rendere credibili gli impegni assunti, il Governo debba approvare la manovra 2013-2014 al più presto e comunque entro il prossimo ottobre. Richiesta sollecitata qualche giorno fa anche dalla BCE. L'indicazione delle istituzioni europee rientra in quanto prescritto dalla legge di contabilità riformata recentemente. Rinviare la manovra significherebbe, d'altronde, avvicinarla al naturale termine della legislatura e ciò renderebbe politicamente meno agevole adottare misure di correzione così importanti. L'approvazione della mano-

vra in tempi brevi, infine, fornirebbe una risposta chiara alla recente revisione in negativo dell'*outlook* per l'Italia da parte di una delle maggiori agenzie di *rating*. Va perciò nella giusta direzione l'annuncio del Ministro dell'Economia, Giulio Tremonti, di varare i tagli già entro l'estate.

**...rivedendo  
il perimetro della PA,...**

Per la realizzazione degli obiettivi del DEF non sarà sufficiente operare nel modo ordinario seguito finora. Servirà rivedere il perimetro di azione della pubblica amministrazione, per evitare che i tagli si traducano in maggiori imposte e tariffe introdotte dalle amministrazioni locali, in espansione del debito occulto verso i fornitori e in rinvio di spese necessarie. La PA è andata ampliando i propri compiti spesso in modo disordinato. Ora dovrà rivedere il modello di azione e distinguere gli ambiti in cui l'intervento pubblico è indispensabile e opportuno da quelli in cui possono operare altri soggetti, secondo il principio di sussidiarietà che ispira la Costituzione e il Trattato dell'Unione europea (che pure ha valore costituzionale). Si otterranno risparmi di spesa pubblica e guadagni di produttività se verrà garantita un'adeguata regolamentazione. Tra le attività da dismettere, in tutto o in parte, rientrano certamente i servizi pubblici locali, sebbene l'esito dei referendum renderà ancora più difficile muoversi in tale direzione. Sanità, previdenza, beni culturali e infrastrutture sono campi in cui è possibile risparmiare anche con il maggior concorso dell'attività privata, compresa quella non-profit. In materia di sanità occorre adottare ovunque il modello europeo vincente, che vede il pubblico come regolatore e acquirente delle prestazioni per conto dei cittadini e il privato chiamato a produrre ed erogare le prestazioni secondo un principio di separazione dei compiti che rafforza le competenze di ciascuno degli attori coinvolti e consente alle amministrazioni pubbliche di essere meno direttamente coinvolte nella produzione di servizi sanitari. Il finanziamento delle prestazioni sanitarie si potrebbe riorganizzare in modo che siano i fondi assicurativi di tipo mutualistico a svolgere il ruolo principale e il pubblico possa limitarsi a integrare le risorse per le categorie che non possono versare contributi. La definizione di un assetto regolatorio efficace e soprattutto stabile nel tempo consentirebbe di accrescere la partecipazione privata nella realizzazione delle infrastrutture e nella conservazione dei beni culturali.

**...conseguire la crescita  
prevista del PIL,...**

Non basterà, però, agire sulle voci che compongono il bilancio pubblico e sui compiti dello Stato. Un punto critico del DEF è rappresentato dalla crescita assunta per il PIL. Il DEF ipotizza una crescita reale dell'1,1% quest'anno, dell'1,3% l'anno prossimo, dell'1,5% nel 2013 e dell'1,6% nel 2014. Uno scenario che, anche alla luce dei fattori che dall'inizio dell'anno stanno influenzando negativamente il quadro economico<sup>7</sup>, il CSC ritiene che possa tradursi in realtà solo aumentando il potenziale di crescita dell'economia italiana in modo da ottenere già dall'anno prossimo mezzo punto aggiuntivo di

<sup>7</sup> Aumento dei prezzi delle materie prime, tasso di cambio più forte, tassi di interesse in rialzo, oltre alle conseguenze del terremoto giapponese e delle tensioni politiche in alcune nazioni del Nord Africa e del Medio Oriente.

crescita del PIL. Un risultato conseguibile rimuovendo con azioni immediate gli ostacoli che da tempo esistono e che soprattutto nell'ultimo decennio hanno rallentato il sistema economico; ostacoli che il Governo ha correttamente individuato nel Piano nazionale delle riforme (PNR). In caso contrario, secondo quanto precisa il DEF, cioè in assenza della crescita nelle dimensioni programmate, sarà necessaria un'ulteriore correzione dei conti pubblici per quasi l'1,0% del PIL, da aggiungersi alla manovra da 2,3 punti già prevista dal Governo nel DEF.

**...raggiungibile  
solo con riforme  
strutturali,...**

I principali fattori che determinano un generale contesto avverso allo sviluppo e che frenano la crescita sono il grave divario di competitività accumulato nei passati dieci anni, il ritardo nella realizzazione di infrastrutture, l'inadeguata formazione del capitale umano, l'insufficiente apertura al mercato di molti settori, la bassa efficienza della PA, le elevate pressioni ed evasione fiscale, i tempi lunghi della giustizia che minano la certezza del diritto e gli oneri amministrativi che gravano sulle imprese. È su questi fattori che occorre intervenire rapidamente. Il confronto con gli altri paesi dell'Unione negli indicatori-obiettivo che compongono il quadro di Europa 2020 mostra quanto lo svantaggio sia ampio e quanto i traguardi prefissati dall'Italia siano troppo poco ambiziosi, senza che siano stati finora nemmeno individuati gli strumenti per raggiungerli. Tanto che gli obiettivi e le azioni programmate per i prossimi anni e riportati nel Piano nazionale delle riforme presentato nell'aprile scorso tendono ad ampliare ulteriormente il ritardo competitivo dell'Italia. Serve invece una forte discontinuità con il passato per realizzare le riforme che hanno insieme un impatto benefico sul bilancio pubblico ed effetti importanti di stimolo sul sistema economico.

Questi interventi possono dare uno slancio ancora maggiore nel contesto italiano, caratterizzato da ritardi e inefficienze diffuse. Lo stesso PNR stima gli effetti sulla crescita del PIL della quasi totalità degli interventi strutturali già previsti e li quantifica al 2020 da un minimo prudenziale di 2,0% di maggior PIL (incorporato nelle previsioni di crescita) e un massimo di 3,1%. Ciò dimostra che le riforme pagano in termini di maggiore crescita. Le raccomandazioni della Commissione europea forniscono ulteriori indicazioni di ciò di cui l'Italia avrebbe bisogno (si veda il riquadro *Il Piano nazionale delle riforme: obiettivi poco ambiziosi in cerca di strumenti*).

## Il Piano nazionale delle riforme: obiettivi poco ambiziosi in cerca di strumenti

Si amplia il ritardo italiano nei confronti dell'UE in materia di riforme strutturali. Gli obiettivi fissati dall'Italia nell'ambito di Europa 2020 sono tutti inferiori a quelli indicati dall'UE e rispetto a questi il divario nel 2020 oscillerà tra il 9,3% (per il tasso di occupazione) e l'82,0% (per la riduzione delle emissioni di gas serra)<sup>1</sup>. Non solo gli obiettivi sono poco ambiziosi ma anche le misure previste dal Piano nazionale delle riforme (PNR) si riferiscono a provvedimenti già in vigore o in discussione. Servirebbe un'azione più ampia e incisiva per tornare a crescere. Questa è anche la valutazione della Commissione europea che, nelle raccomandazioni presentate ad aprile scorso, sottolinea come le prospettive di crescita siano strettamente legate alle misure che il Governo adotterà quest'anno e i prossimi in materia di riduzione del debito pubblico e di riforme strutturali.

Europa 2020, la strategia per rilanciare lo sviluppo nell'Unione, adottata nel 2010 per sostituire quella di Lisbona<sup>2</sup>, si articola in un insieme di azioni cui sono associati alcuni indicatori-obiettivo quantitativi:

- accrescere il tasso di occupazione della popolazione tra i 20 e i 64 anni dal 69,1%, la media dei paesi UE nel 2009, al 75,0% nel 2020;
- spendere non meno del 3,0% del PIL in ricerca e sviluppo, dal 2,0% nel 2009;
- ridurre le emissioni di gas serra almeno del 20,0% rispetto ai livelli del 1990 e fino al 30,0% se possibile, avendole già abbattute, nella media UE, dell'11,3% alla fine del 2008;
- aumentare la quota delle fonti rinnovabili fino al 20,0% del consumo finale di energia;
- migliorare del 20,0% l'efficienza energetica;
- ridurre gli abbandoni scolastici dei 18-24enni sotto la soglia del 10,0%, dal 14,4% nel 2009;
- portare al 40,0% la quota di 30-34enni con istruzione universitaria, dal 32,3% nel 2009;
- diminuire l'area della povertà di un quarto, sottraendo oltre 20 milioni di persone dalle condizioni di povertà e di esclusione sociale.

Il confronto tra i PNR presentati nell'aprile 2011, all'interno del semestre europeo, mostra che nella graduatoria dei 27 paesi dell'Unione l'Italia è per tutti gli indicatori al di sotto del paese mediano (Tabella A). Per scuola, università e occupazione è nelle ultime posizioni; poco sopra per la spesa in ricerca e sviluppo. L'obiettivo italiano più elevato, relativamente agli altri paesi, è quello sulla povertà e si colloca a metà esatta della graduatoria. I *target* dell'Italia sono ben lontani da quelli fissati dai più grandi partner eu-

<sup>1</sup> Europa 2020 si prefigge una crescita "intelligente" (basata sulla conoscenza), "sostenibile" (alta ed eco-compatibile) e "inclusiva" (per ridurre le aree di non occupazione e povertà).

<sup>2</sup> Il giudizio sulla strategia di Lisbona è spesso molto critico per il metodo *top-down*, per l'eccessivo dettaglio degli obiettivi e per gli scarsi risultati conseguiti. In realtà i paesi che l'hanno fatta propria con maggior impegno (Germania, economie nordiche) sono anche quelli che oggi registrano i più elevati tassi di crescita.

ropei, che sono invece in linea con quelli definiti dall'UE, in diversi casi addirittura superiori. Se tutti i paesi raggiungessero gli obiettivi prefissati per il 2020, il posizionamento dell'Italia rispetto agli altri paesi dell'Unione sarebbe peggiore di quello del 2009. L'arretramento relativo sarebbe significativo per la spesa in ricerca e sviluppo, gli abbandoni scolastici e la quota di laureati, le aree più importanti per affrontare le sfide poste dalla competizione basata sull'innovazione e la conoscenza. Un leggero progresso si avrebbe solo per la quota di energie rinnovabili.

La scelta italiana non può essere considerata come realistica. Lo svantaggio iniziale è notevole ma gli obiettivi sono comunque troppo bassi. Nel 2009, infatti, soltanto in materia di efficienza energetica l'Italia presentava un quadro leggermente migliore della media UE per l'indicatore di intensità energetica, che indica il consumo di energia in rapporto al PIL e che era pari a 140,1 MTEP, rispetto ai 165,2 UE. Per gli indicatori relativi al capitale umano il divario era estremamente ampio. Se non si mirerà con decisione a colmare questi ritardi, si perderà il treno della crescita. Per questo occorrerebbe accelerare il passo riformista lungo il sentiero tracciato nel decennio appena concluso.

Tabella A

Europa 2020: per l'Italia obiettivi di basso profilo								
	Tasso di occupazione 20-64 anni (%)	R&S (In % PIL)	Emissioni gas serra <sup>1</sup> (Riduzione in % del 1990)	Energie rinnovabili <sup>1</sup> (In % consumo energia)	Efficienza energetica <sup>2</sup> (Riduzione consumo energia in % del 2009)	Abbandoni scolastici (In % 18-24enni)	Laureati 30-34enni (%)	Povertà (Riduzione popolazione rischio povertà in % 2009)
<b>Italia</b>	<b>68,0</b>	<b>1,5</b>	<b>3,6</b>	<b>17,0</b>	<b>13,4</b>	<b>15,5</b>	<b>26,5</b>	<b>14,8</b>
<i>Ranking 2020</i>	25 (su 26)	20 (su 26)	19 (su 27)	15 (su 27)	16 (su 22)	25 (su 26)	26 (su 26)	13 (su 26)
<i>Ranking 2009</i>	25 (su 27)	17 (su 26)	19 (su 27)	19 (su 27)		24 (su 27)	24 (su 27)	
Germania	77,0	3,0	40,0	18,0	21,0	10,0	42,0	4,1
Francia	75,0	3,0	14,0	23,0	17,2	9,5	50,0	34,0
Regno Unito	n.d.	n.d.	34,0	15,0	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Spagna <sup>3</sup>	74,0	3,0	-37,3	20,0	20,0	15,0	44,0	13,6
<b>UE27</b>	<b>75,0</b>	<b>3,0</b>	<b>20,0</b>	<b>20,0</b>	<b>20,0</b>	<b>10,0</b>	<b>40,0</b>	<b>25,0</b>
<b>La situazione al 2009<sup>4</sup></b>								
<b>Italia</b>	<b>61,7</b>	<b>1,3</b>	<b>104,7</b>	<b>6,8</b>	<b>140,1</b>	<b>19,2</b>	<b>19,0</b>	<b>24,7</b>
<b>UE27</b>	<b>69,1</b>	<b>2,0</b>	<b>88,7</b>	<b>10,3</b>	<b>165,2</b>	<b>14,4</b>	<b>32,3</b>	<b>23,1</b>

<sup>1</sup> L'ultimo dato disponibile si riferisce al 2008. <sup>2</sup> Per la Francia la riduzione è riferita al consumo tendenziale di energia nel 2020. <sup>3</sup> Il valore negativo per le emissioni di gas serra significa che l'obiettivo è di un aumento delle emissioni.

<sup>4</sup> Per la situazione al 2009 l'indicatore delle emissioni di gas serra misura le emissioni stesse ponendole pari a 100 nel 1990; l'efficienza energetica è misurata dal consumo di energia in MTEP per 1.000 euro di PIL; la povertà è misurata dalla percentuale di popolazione a rischio sul totale.

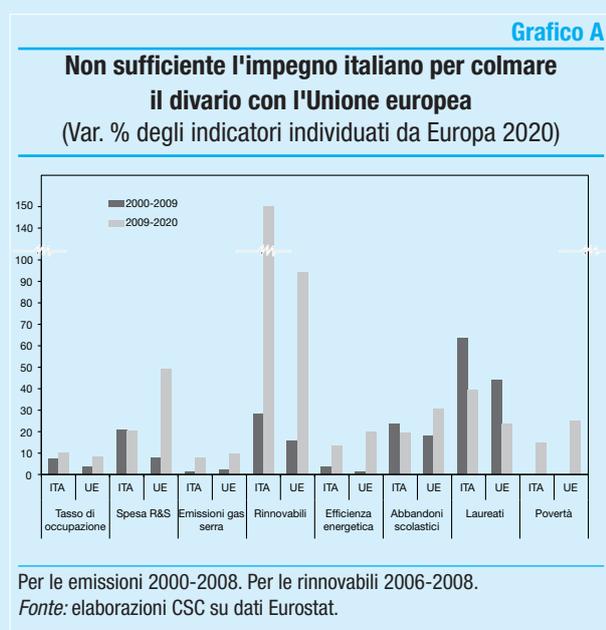
Fonte: elaborazioni CSC su PNR nazionali ed Eurostat.

Dal 2000, infatti, l'Italia ha fatto registrare un progresso significativo rispetto alla media UE in quasi tutti gli indicatori (con l'eccezione delle emissioni di gas serra) e in particolare per l'istruzione universitaria, la spesa in ricerca e sviluppo e le rinnovabili (Grafico A). Al contrario, nel decennio in corso il miglioramento prospettato dal PNR, misurato dal progresso percentuale, è inferiore a quello medio cui ambiscono gli altri paesi dell'UE. Soltanto in materia di istruzione universitaria, rinnovabili e, in minima parte, occupazione continuerebbe la rincorsa, seppur mantenendo alla fine un distacco molto ampio dai *target* europei. Se non verrà migliorato, il PNR rappresenta un'occasione mancata per riposizionare il sistema economico italiano su un sentiero di sviluppo almeno pari a quello delle altre nazioni.

Ricordiamo che dal 2000 al 2010 l'Italia ha già vissuto un decennio perduto per assenza di crescita: il PIL è aumentato del 2,5%, contro il 45,2% negli anni 70, il 26,9% negli 80 e il 17,0% nei 90 e contro il 13,7% nella media del resto dell'Eurozona. Il PIL pro-capite italiano nel 2010 è sceso al 95,7% della media dell'Area Euro, dal 104,2% del 2000.

Ai primi di giugno 2011 la Commissione europea ha fornito la valutazione dei PNR nazionali e le raccomandazioni a ciascun paese che dovranno essere approvate dal Consiglio ECOFIN e, per la parte competente, dal Consiglio Occupazione e Affari Sociali. Sull'Italia la posizione della Commissione, condivisa da Confindustria, è che: "Il passo e la direzione della ripresa dipenderà dalle misure adottate in questo e nei prossimi anni per ridurre il debito pubblico e superare gli ostacoli strutturali alla crescita". Si riconosce che il PNR affronta i problemi più rilevanti, ma si evidenzia che "larga parte delle misure presentate sono già state adottate o in discussione. Data la dimensione dei problemi, l'agenda delle riforme non appare sufficientemente ambiziosa". In dettaglio la Commissione raccomanda di:

- implementare, quest'anno e il prossimo, le misure di riduzione del deficit pubblico approvate lo scorso anno (DL 78/2010) e correggere eventuali discrepanze rispetto alle previsioni;
- rendere credibili gli obiettivi di bilancio per il 2013 e il 2014, approvando entro ottobre 2011 le misure necessarie per raggiungerli;



- rafforzare i conti pubblici introducendo tetti vincolanti alla spesa e migliorando il monitoraggio a tutti i livelli di governo;
- combattere la segmentazione nel mercato del lavoro riequilibrando le tutele dei lavoratori a tempo indeterminato e dei parasubordinati (il PNR non fornisce indicazioni su questo tema);
- superare la frammentazione attuale negli ammortizzatori sociali in modo da assicurare un trattamento adeguato a tutti coloro che perdono il lavoro e non solo ad alcuni (anche su questo il PNR non fornisce indicazioni);
- accrescere gli sforzi per contrastare il lavoro irregolare. Le misure adottate hanno dimostrato di non essere sufficienti e il PNR non prevede interventi ulteriori;
- promuovere una maggiore partecipazione femminile al lavoro accrescendo la disponibilità di servizi per l'infanzia, come indicato dal PNR, e introducendo incentivi fiscali al secondo reddito familiare;
- estendere l'applicazione del modello di contrattazione del 2009 nei diversi settori per collegare le retribuzioni alla dinamica della produttività<sup>3</sup>;
- liberalizzare il mercato dei servizi e in particolare quello delle libere professioni. Su quest'ultimo punto il PNR chiarisce che il Governo non è intenzionato a intervenire e la riforma delle professioni legali, in discussione in Parlamento, va nella direzione opposta a quella auspicabile, reintroducendo le tariffe minime. Il recepimento delle direttive europee sul mercato interno può avere effetti positivi, ma se si considera il numero delle direttive non recepite e quelle che lo sono state in modo non corretto l'Italia presenta un ritardo doppio rispetto alla media europea ed è terza per numero di procedimenti d'infrazione. Nel PNR non è prevista alcuna azione per diminuire tale ritardo;
- approvare la legge annuale sulla concorrenza che, introdotta nel 2009 come strumento per realizzare le liberalizzazioni, attende ancora la sua prima stesura;
- favorire l'accesso delle PMI al mercato dei capitali;
- favorire l'investimento privato in ricerca e innovazione, estendendo le attuali agevolazioni e migliorando le condizioni per l'ampliamento del *venture capital*;
- accelerare le semplificazioni amministrative e accrescere il rispetto degli obblighi contrattuali. Secondo la Commissione non è possibile valutare l'impatto degli interventi di riduzione degli oneri amministrativi per le imprese sinora adottati dal Governo italiano. Il PNR non prevede misure in materia di *enforcement* dei contratti e va notato come l'ulteriore allungamento dei già ritardati pagamenti della pubblica amministrazione dei crediti commerciali delle imprese vada in direzione opposta;

<sup>3</sup> Merita di essere notato come il PNR consideri un'azione del Governo il protocollo tra le parti sociali che ha introdotto il nuovo modello di contrattazione. Sicuramente è vero che il Governo ha aiutato a trovare l'intesa con la detassazione e la decontribuzione degli aumenti retributivi contrattati a livello aziendale.

- implementare la riforma del pubblico impiego, soprattutto per la parte che riguarda il collegamento tra retribuzioni e *performance*, su cui pochi sono stati i passi avanti fatti sinora;
- accelerare l'utilizzo dei fondi strutturali. L'Italia è il terzo paese dell'UE per la quota dei fondi ricevuti (l'8%), ma a metà del periodo di programmazione 2007-2013 soltanto il 16,8% dei fondi spettanti è stato utilizzato e il PNR non indica alcuna azione per accrescerne l'utilizzo.

**...avanti la priorità nella riforma fiscale,...** L'OCSE inserisce l'Italia tra i paesi che riceverebbero i maggiori benefici dalle riforme in termini di più alta crescita e riequilibrio dei conti pubblici e indica tre priorità: le liberalizzazioni, la riorganizzazione dell'istruzione secondaria e universitaria e la riforma fiscale. Sul fisco sottolinea tre criticità da superare: l'ampio cuneo fiscale e contributivo, l'elevata pressione sulle imprese e la dilagante evasione. Suggerisce di ridurre l'imposizione sui redditi da lavoro e da impresa per trasferirla sulla proprietà e sui consumi. In particolare, lo spostamento della tassazione dai redditi ai consumi può ridurre il costo del lavoro, favorire una ripartizione più ampia del carico fiscale tra i contribuenti (chi evade le imposte consuma), trasferendolo in parte anche sulle importazioni. In questo modo può contribuire ad aumentare la crescita del PIL. Alcune stime della Commissione europea indicano che uno spostamento della tassazione dai redditi ai consumi per un punto di PIL aggiungerebbe circa un punto al PIL stesso rispetto allo scenario di base.

**...e tagli non lineari e pro-crescita** La crescita del PIL dipenderà anche dal modo in cui sarà operato il riequilibrio dei conti. I tagli lineari non modificano i meccanismi sottostanti di formazione della spesa e ne riducono la qualità. Inoltre, i tagli di spesa non hanno uguale impatto sul sistema economico (si veda riquadro *Dove tagliare la spesa?*). La correzione dei conti dovrebbe tenerne conto e non riguardare la spesa in conto capitale che, come suggerisce la Commissione europea, dovrebbe quanto meno rimanere invariata al livello tendenziale. Senza ulteriori interventi, infatti, la spesa in conto capitale è già prevista scendere di quasi 8 miliardi dal 2010 al 2014 e di oltre 20 dal 2009. La manovra 2013-2014 applicata soltanto sulla spesa primaria corrente comporterebbe una sua riduzione del 5,5% nominale rispetto al livello tendenziale, cioè poco più della diminuzione programmata per la spesa primaria complessiva, che è pari al 5,2%. Concentrare l'azione su quella corrente comporterebbe sacrifici aggiuntivi limitati e rappresenterebbe uno sforzo auspicabile, dato il deficit infrastrutturale particolarmente elevato. In ogni caso non appare praticabile esentare alcuna voce di spesa corrente. Se, per esempio, si intendesse escludere la spesa per la protezione sociale dai tagli, occorrerebbe conseguire una decurtazione media del 9,3% nelle altre voci di spesa rispetto al livello tendenziale così da raggiungere la riduzione pro-

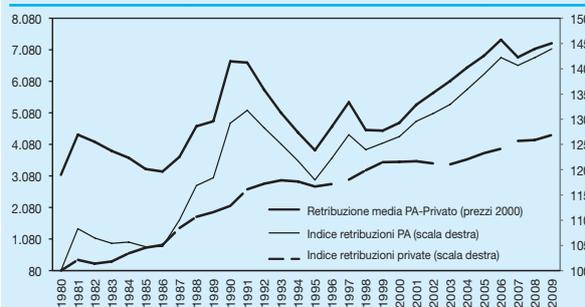
grammata nel DEF per l'intera spesa primaria; sarebbe una contrazione troppo elevata per poter essere credibile e sostenibile. Analogamente, se si intendesse escludere la spesa per redditi da lavoro la diminuzione media da ottenere sulle altre voci sarebbe del 6,7%. Per giunta le uscite determinate dal costo del lavoro sono tra quelle in cui un aggiustamento è maggiormente giustificato. Infatti, dal 1980 le retribuzioni lorde nel pubblico impiego per ULA sono aumentate in termini reali di oltre 17 punti percentuali più di quelle nel settore privato e il divario tra le due, in termini assoluti, è quasi raddoppiato (Grafico 1.14). Dal 2000 l'aumento delle retribuzioni dei pubblici dipendenti è stato oltre tre volte quello avuto dai dipendenti privati. Se queste ultime continuassero ad aumentare come nel periodo 2005-2009, sarebbero necessari 11 anni per raggiungere il livello attuale medio unitario esistente nel settore pubblico.

Sarà altrettanto importante intervenire sulla spesa per acquisti di beni e servizi. Questa dal 2000 a oggi è salita del 53,0%. È una dinamica osservata anche in molti altri paesi europei, ma alcuni sono riusciti a controllarla meglio: in Germania l'aumento nello stesso periodo è stato del 41,2% e in Francia del 46,6%. Su questa spesa il Governo sembra aver già ipotizzato una stretta agendo sui prezzi d'acquisto: il deflatore dei consumi pubblici è previsto scendere dello 0,2% contro un incremento di quello dei consumi privati del 2,3%; una differenza è spiegabile solo con una diversa politica nella contrattazione degli acquisti. È vero che sui consumi pubblici influirà in modo sostanziale anche la stretta prevista dal DL 78/2010 sulle retribuzioni, ma certamente quel risultato è ottenibile solo se la dinamica dei prezzi unitari di acquisto rimarrà molto al di sotto di quella dei prezzi dei consumi privati.

Un settore in cui sarà necessario intervenire per contenere la spesa per beni e servizi è la sanità. L'OCSE indica che una riforma tesa a ridurre i costi in questo comparto sarebbe in grado di fornire fino a 1,1 punti di PIL di risparmi. Circa altri 0,6 punti di PIL sarebbero conseguibili nell'istruzione (si veda il riquadro *Dove tagliare la spesa?*).

Grafico 1.14

### Retribuzioni pubbliche sempre più alte (Retribuzioni di fatto per ULA, differenza pubblico-privato, euro a prezzi 2000; indici 1980=100)



Fonte: elaborazioni CSC su dati ISTAT.

## Dove tagliare la spesa?

Le riduzioni di spesa non hanno tutte lo stesso effetto sull'indebitamento e sul tasso di crescita del PIL. Il CSC ha stimato gli effetti di un identico taglio di 8 miliardi, pari a circa lo 0,5% del PIL, applicato alternativamente sui principali capitoli che compongono le uscite nel bilancio pubblico. La scelta di un taglio identico serve allo scopo di rendere comparabili gli effetti sul PIL e indebitamento.

A parità di condizioni, un risparmio di tale entità si otterrebbe diminuendo il numero dei dipendenti pubblici del 2,5% (-64mila unità) e ciò determinerebbe una contrazione del deficit della PA di circa 4,7 miliardi nel primo anno e 4,2 nei due anni successivi, mentre il PIL si abbasserebbe di circa lo 0,6% rispetto allo scenario di base (Tabella A). L'occupazione totale nel sistema economico scenderebbe dello 0,4%: ai 64mila occupati in meno nella PA si aggiungerebbero altri 40mila posti persi negli altri settori dove la produzione risentirebbe del calo della domanda aggregata. Risultati simili sul PIL (-0,7%) si avrebbero operando il taglio sui consumi intermedi; la diminuzione del deficit sarebbe, tuttavia, più consistente: 5,7 miliardi del primo anno e 6,4 del terzo. Calerebbe meno l'occupazione (-0,2%), che comunque subirebbe i riflessi sulla domanda rivolta ai vari settori, in particolare l'industria. Lo stesso intervento applicato sulle retribuzioni unitarie nella PA ridurrebbe l'indebitamento di 3,4 miliardi nel primo e 5,4 dopo nel terzo, ma non inciderebbe negativamente né sul PIL, che risulterebbe addirittura di oltre un decimo di punto superiore al livello di base, né sull'occupazione.

Tabella A

<b>Spesa pubblica: a tagli diversi effetti diversi</b>									
(Scostamenti rispetto allo scenario di base derivanti da una riduzione della spesa su ciascuna voce per 8 miliardi, pari allo 0,5% del PIL)									
	Indebitamento/PIL			PIL			Occupati economia		
	(Differenze assolute)			(In % sul livello)			(Differenze assolute, migliaia)		
	1° anno	2° anno	3° anno	1° anno	2° anno	3° anno	1° anno	2° anno	3° anno
Redditi da lavoro <sup>1</sup> :									
solo su occupati	-0,27	-0,24	-0,23	-0,62	-0,61	-0,52	-105	-102	-94
solo su retribuzioni	-0,19	-0,25	-0,29	0,13	0,14	0,19	16	4	2
Consumi intermedi	-0,35	-0,35	-0,37	-0,66	-0,76	-0,74	-43	-56	-58
Prestaz. sociali (escluse pensioni)	-0,42	-0,43	-0,48	-0,17	-0,23	-0,21	-13	-19	-18
Pensioni	-0,29	-0,30	-0,33	-0,12	-0,16	-0,15	-9	-13	-13
Investimenti fissi	-0,40	-0,42	-0,46	-0,53	-0,54	-0,53	-27	-35	-43
Contributi in c/capitale	-0,36	-0,31	-0,29	-0,20	-0,67	-0,68	-15	-61	-62

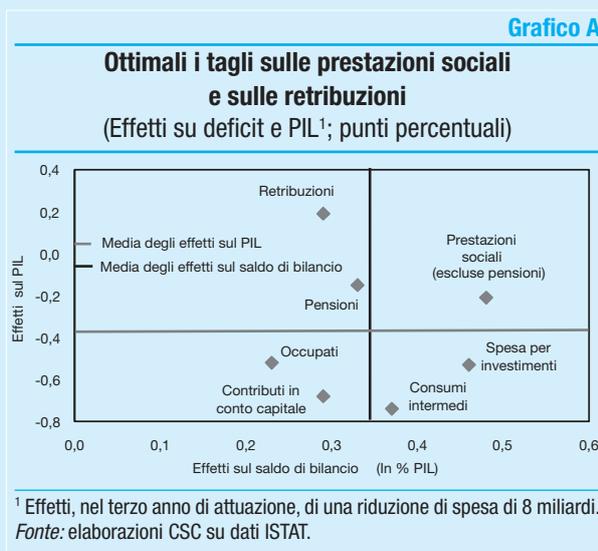
<sup>1</sup> La riduzione del costo del lavoro dei dipendenti della PA può essere il risultato di varie combinazioni di tagli retributivi o occupazionali. In tabella sono riportati gli esiti dei due casi estremi.

Fonte: stime CSC su dati ISTAT.

La riduzione delle retribuzioni, a parità di occupati, infatti, agirebbe positivamente sui costi di produzione anche negli altri settori, con un calo complessivo del CLUP. L'identico taglio applicato alle prestazioni sociali diverse dalle pensioni ridurrebbe il livello del PIL dello 0,2% e l'occupazione di 15-20mila unità (circa -0,1%); l'indebitamento calerebbe in modo consistente: -6,8 miliardi nel primo anno fino e di oltre 8 nel terzo. La riduzione per lo stesso ammontare attuata sulle pensioni avrebbe un modesto impatto sul PIL (-0,15%) e sull'occupazione (-13mila unità in tre anni), ma l'indebitamento scenderebbe di 4,7 miliardi nel primo anno e di 5,7 miliardi nel terzo. La decurtazione di 8 miliardi attuata sugli investimenti pubblici determinerebbe una contrazione del PIL dello 0,5% con un calo dell'occupazione superiore alle 25mila unità nel primo anno alle 40mila nel terzo; la contrazione del deficit sarebbe di 6,6 miliardi nel primo anno e di oltre 8 nel terzo. Infine, la diminuzione di 8 miliardi nei contributi alla produzione o agli investimenti farebbe scendere il PIL dello 0,2% il primo anno ma con effetti molto più negativi nei successivi (-0,7% nel terzo); l'occupazione calerebbe nel secondo anno di oltre 60 mila unità; il deficit migliorerebbe di oltre 5 miliardi nel primo anno ma di poco più di 4 miliardi dal secondo in poi.

La comparazione dei risultati ottenuti suggerisce che un taglio assoluto di spesa, qualunque sia la voce su cui ricade, non assicura il medesimo ammontare di miglioramento nell'indebitamento. Ciò è dovuto agli effetti che esso avrebbe sul sistema economico, i quali comportano generalmente una diminuzione di reddito e di domanda aggregata che si traduce in una perdita di gettito tributario. La simulazione è utile per individuare le voci di spesa su cui intervenire per

ottenere la migliore combinazione tra maggiore abbattimento del disavanzo e minore impatto sul PIL. Suddividendo gli interventi nei diversi capitoli di bilancio in base alle ricadute della loro riduzione sul livello del deficit e su quello del reddito, emerge come il taglio delle prestazioni sociali diverse dalle pensioni sia la misura ottimale, seguito da quelli sulla previdenza e sulle retribuzioni. Il contenimento di queste ultime è l'unico provvedimento che incrementa il PIL, anziché diminuirlo, perché induce moderazione salariale in tutta l'economia e quindi migliora la competitività. Ciò è ben rappresentato nel Grafico A, nel quale il quadrante in alto a destra individua le voci di spesa la cui diminuzione ha, rispetto alla media, la maggiore efficacia su deficit e PIL.



## 1.2 Le esogene della previsione

**Commercio globale, dinamica "normale"** Nel biennio di previsione 2011-2012 il commercio mondiale è destinato a frenare rispetto ai ritmi di recupero straordinariamente elevati registrati nel 2010 (+15,4%). Il suo passo rientrerà nell'alveo di lungo periodo osservato prima della recessione e del successivo rimbalzo. L'aumento del prezzo delle materie prime, petrolio in particolare, l'inasprimento delle politiche monetarie per fronteggiare l'inflazione nei paesi emergenti e il loro minor accomodamento in quelli avanzati, le conseguenze sistemiche del maremoto in Giappone, la decelerazione della domanda interna nei nuovi mercati, l'austerità per risanare i conti pubblici nelle economie europee e la fragilità del quadro statunitense inducono il CSC a modificare il profilo della

crescita in direzione di un modesto rallentamento degli scambi internazionali. Profilo che incorpora l'ancora decisa vivacità osservata nei dati più recenti: dal +9,1% nel 2011 al +7,9% nel 2012. A dicembre il CSC aveva indicato +6,9% e +7,4% rispettivamente. La numerosità e la qualità dei fattori frenanti induce a ritenere che i rischi prevalenti siano verso il basso.

Nel primo trimestre 2011 il commercio globale è comunque salito in volume del 3,6% (dati destagionalizzati; +15,2% annualizzato) rispetto al quarto 2010, in accelerazione dal +2,1% nella parte finale dell'anno scorso. L'incremento maggiore è stato registrato negli scambi attivati dalle economie emergenti: +5,9% nel primo trimestre 2011 sul quarto 2010, contro il +1,3% per le economie avanzate (Grafico 1.15).

A guidare la veloce corsa degli scambi internazionali sono sempre le economie asiatiche, che nel primo trimestre hanno messo a segno un incremento del 9,5% delle esportazioni e uno del 5,4% delle importazioni rispetto al quarto trimestre 2010. Anche il commercio con l'estero dei paesi dell'Europa Centro-orientale ha avuto una dinamica molto vivace (+6,0% congiunturale le importazioni nel primo trimestre e + 3,9% le esportazioni), dando così un'apprezzabile apporto all'insieme dell'interscambio commerciale degli emergenti con il resto del mondo.

Tabella 1.6

Le esogene internazionali della previsione (Variazioni percentuali)				
	2009	2010	2011	2012
Commercio mondiale	-12,8	15,4	9,1	7,9
Prezzo del petrolio <sup>1</sup>	61,7	79,9	113,0	115,0
Prodotto interno lordo				
Stati Uniti	-2,6	2,9	2,4	2,9
Area euro	-4,2	1,7	2,0	1,6
Paesi emergenti	2,7	7,3	6,4	6,3
Cambio dollaro/euro <sup>2</sup>	1,39	1,33	1,43	1,45
Tasso FED <sup>3</sup>	0,25	0,25	0,25	0,92
Tasso di interesse a 3 mesi USA <sup>3</sup>	0,69	0,34	0,27	0,98
Tasso BCE <sup>3</sup>	1,28	1,00	1,37	2,15
Tasso di interesse a 3 mesi Area euro <sup>3</sup>	1,23	0,81	1,49	2,25

<sup>1</sup>Dollari per barile; <sup>2</sup>livelli; <sup>3</sup>valori percentuali.

La ripresa delle esportazioni e delle importazioni nei nuovi mercati è stata più vigorosa e molto più repentina rispetto a quella delle economie di più antica industrializzazione: a un anno dal crollo, i loro export e import sono tornati in quantità ai livelli del picco pre-crisi e nel marzo 2011 erano del 15,5% medio sopra quelli, mentre per i paesi avanzati rimanevano ancora del 5,3% sotto. Le esportazioni e le importazioni dei paesi emergenti sono salite a ritmi molto più elevati del trend di lungo periodo: +1,4% medio mensile per entrambe dal punto di minimo, rispetto al +0,8%. Tuttavia, risultano inferiori ai valori che avrebbero avuto se non ci fosse stata la recessione: -9,4% e -17,7%, rispettivamente.

Nell'andamento delle quantità importate, la ripresa ha confermato il *gap* di crescita esistente già prima del crollo del commercio internazionale (avvenuto nella seconda metà del 2008) tra l'assorbimento interno dei paesi avanzati e quello degli emergenti: +0,9% e +1,4% le rispettive variazioni medie mensili dal maggio 2009 in poi.

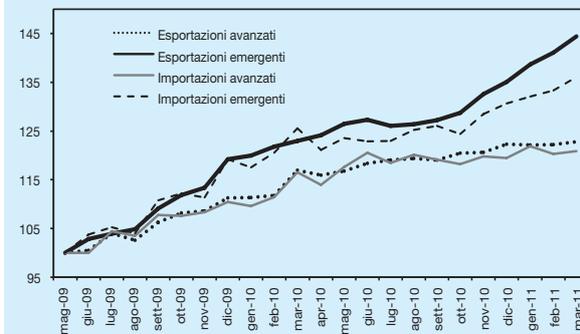
La riduzione della produzione industriale mondiale nel marzo scorso (-0,8% rispetto a febbraio), dovuta per la maggior parte alla caduta verticale dell'attività manifatturiera nipponica (-14,9%) e in misura di gran lunga inferiore ai decrementi di quelle africana e mediorientale (-1,6%), e il più debole andamento degli ordini dall'estero globali (il relativo indice PMI è passato da 54,4 in aprile al 52,4 in maggio) disegnano per i prossimi mesi una crescita meno marcata negli scambi globali.

#### L'onda lunga del maremoto

Un ulteriore rischio al ribasso proviene dalle ripercussioni causate dalla catastrofe giapponese. Il WTO stima un aumento delle importazioni del paese compreso tra lo 0,4% e l'1,3%, provocato dal temporaneo blocco di alcune produzioni interne, e contemporaneamente una riduzione delle esportazioni racchiusa tra lo 0,5% e l'1,6%. Dato il peso del Giappone sul totale delle esportazioni (4,7%) e delle importazioni (4,4%) mondiali, in base a queste valutazioni l'impatto diretto sul commercio globale sarebbe trascurabile, non superiore al -0,01%. Tuttavia, queste stime appaiono un po' meccanicistiche e trascurano le ricadute dell'impossibilità per i produttori mondiali di sostituire nel breve i beni fabbricati in Giappone, in particolare apparecchi e attrezzature per fotografia e ottica, nei quali il Giappone detiene il 13,2% delle esportazioni mondiali, e componentistica elettronica impiegata in molti beni, inclusi gli autoveicoli. Qualora non ci fossero succedanei,

Grafico 1.15

**Gli emergenti allungano il passo**  
(Indici: maggio 2009=100, dati in volume destagionalizzati)



Fonte: elaborazioni CSC su dati CPB.

almeno temporanei, si avrebbe un aumento dei prezzi e una momentanea rarefazione degli scambi per quei prodotti e i loro affini e complementari.

I vicini partner commerciali asiatici (con una crescita delle importazioni pari al 5,4% nel primo trimestre 2011 rispetto al quarto 2010) sono i più esposti al rallentamento causato dal sisma giapponese, in funzione della regionalizzazione avvenuta negli ultimi dieci anni negli scambi internazionali. In particolare, il peso delle esportazioni giapponesi in Asia orientale è passato dal 40,3% del 2000 al 54,5% nel 2010. Nel breve-medio periodo va, però, messo in conto un rimbalzo negli scambi internazionali dovuto alla riattivazione delle produzioni nipponiche e quindi delle loro esportazioni.

Pur essendo alto il grado di incertezza delle ripercussioni economiche del maremoto, il CSC ha inglobato nelle previsioni per i due trimestri centrali dell'anno in corso un rallentamento del commercio mondiale e per la parte finale del 2011 un rimbalzo con ritorno al sentiero di lungo periodo. Ne è derivata, appunto, una crescita media annua pari al 9,1% nel 2011 sul 2010.

Tabella 1.7

Scambi internazionali meno liberi					
	Da aprile ad agosto 2009	Da settembre 2009 a febbraio 2010	Da marzo a metà maggio 2010	Da metà maggio a metà ottobre 2010	Da metà ottobre a aprile 2011
	5 mesi	6 mesi	3 mesi	5 mesi	6 mesi
Numero di misure restrittive per il commercio estero varate dai G-20	80	95	56	54	122
Peso % sul commercio:					
sulle importazioni mondiali	0,8 <sup>1</sup>	0,4 <sup>2</sup>	0,4 <sup>2</sup>	0,2	0,5
sulle importazioni dei G-20	1,0 <sup>1</sup>	0,5 <sup>2</sup>	0,5 <sup>2</sup>	0,3	0,6

<sup>1</sup> L'impatto si riferisce al periodo da ottobre 2008 a ottobre 2009.

<sup>2</sup> L'impatto si riferisce al periodo da novembre 2009 a maggio 2010.

Fonte: elaborazioni CSC su dati WTO, *Reports on G-20 Trade and Investment measures*.

### Si accentua il protezionismo

La minaccia protezionistica si è acuita negli ultimi sei mesi. Da metà ottobre 2010 a metà aprile 2011 sono salite a 122 le misure restrittive o potenzialmente restrittive varate dai paesi del G-20, in aumento rispetto al trend degli ultimi due anni e in aperto contrasto con gli impegni assunti nei vertici internazionali (Tabella 1.7). Il WTO ha quantificato la loro incidenza: pesano per lo 0,5% sul totale delle importazioni mondiali e per lo 0,6% sul totale delle esportazioni dei G-20. Contemporaneamente, però, è aumentato il tasso di rimozione delle misure restrittive varate dall'inizio della crisi

(550 misure commerciali restrittive da ottobre 2008), anche per il naturale venire a scadenza di alcune di esse: più del 18% da ottobre 2010 a aprile 2011.

Negli ultimi vertici del G-20, in particolare in quello di Seul, è stata ribadita la necessità di supportare il credito all'esportazione, assicurandogli 250 miliardi di dollari per i prossimi due anni, e di sostenere l'accesso dei paesi a basso reddito a questa agevolazione commerciale.

### Crescita emergenti robusta ma frenata

Il PIL dei paesi emergenti crescerà nel 2011 del 6,4% e nel 2012 del 6,3%, dopo l'accelerazione del 2010 (+7,3%, dal +2,7% del 2009). Nel 2010 queste economie pesavano per il 47,7% sul PIL mondiale calcolato a parità di potere d'acquisto (PPA), contro il 37,7% del 2000. Anche grazie a questa maggiore rilevanza continueranno a trainare lo sviluppo globale, nonostante la decelerazione in parte già prevista: il CSC stimava, infatti, a dicembre una loro crescita del 6,5% per il 2011 e il 2012. La frenata è da un lato fisiologica e dall'altro determinata sia dagli effetti dell'aumento dei prezzi delle materie prime nei paesi importatori di commodity sia da quelli delle politiche restrittive, soprattutto monetarie, messe in atto per contenere l'elevata inflazione, divenuta elemento comune, ma non per questo ininfluenza, dei mercati emergenti.

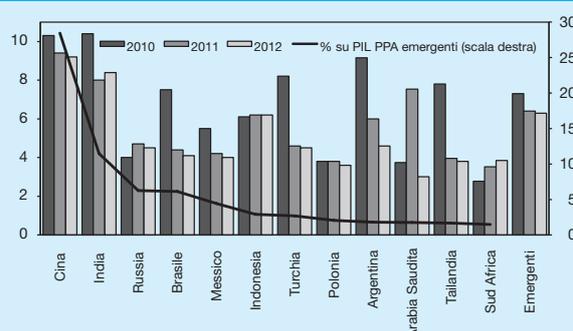
La dinamica complessiva di tali paesi sarà guidata da quelli dell'Asia, che pesavano nel 2010 il 50% sul PIL PPA degli emergenti e il 24% su quello mondiale e che forniranno il 46% dell'incremento previsto del PIL globale. Spinte importanti arriveranno anche da Russia, Brasile e Messico (6,3%, 6,1% e 4,5% le rispettive incidenze sul PIL PPA degli emergenti), Turchia e Polonia (2,7% e 2,0%) e Arabia Saudita (1,8%), che beneficerà nel 2011 dell'aumento delle ragioni di scambio grazie al maggior prezzo del petrolio. Cina e India, con il 29% e il 12% del PIL PPA degli emergenti, continueranno a dare gli apporti maggiori alla dinamica del PIL in quei mercati: 2,7 punti percentuali e 0,9 punti rispettivamente sui 6,4 nel 2011.

### Cina e India scalano marcia

Le previsioni per l'economia cinese sono riviste al ribasso rispetto a dicembre: +9,4% il PIL nel 2011 e +9,2% nel 2012, da +10,0% e +9,5%. La crescita nel 2010 è stata del 10,3% (Grafico 1.16). Il rallentamento si è già osservato nelle ultime statistiche disponibili: +9,2% annualizzato il PIL nel primo 2011 dal +11,3% nel quarto

Grafico 1.16

#### Frenano i maggiori (PIL, var. % e peso % sul PIL PPA degli emergenti nel 2010<sup>1</sup>)



<sup>1</sup> Paesi con peso fino all'1,5% del PIL PPA degli emergenti.  
Fonte: elaborazioni e stime CSC su dati FMI.

2010. Sono i primi effetti delle politiche restrittive varate dal Governo per contrastare l'inflazione (prevista al +4,7% per il 2011) e la bolla dei prezzi delle case (aumentati in media del 19% nel 2010). Ulteriori rischi per la crescita derivano dall'aumento delle quotazioni delle commodity, dalla debolezza della domanda estera (esportazioni in decelerazione in maggio: +19,4% annuo dal +29,9% in aprile) e dall'eventuale scoppio della bolla immobiliare. Dopo la corsa nel 2009 e nel 2010, i prezzi degli immobili hanno rallentato bruscamente e addirittura si stanno riducendo in alcune città nel 2011. Non è chiaro ancora se il Governo riuscirà a raffreddare i prezzi gradualmente e senza compromettere la crescita. Il CSC assume che raggiunga l'obiettivo. Per rallentare l'inflazione la banca centrale cinese ha aumentato quattro volte da ottobre il tasso ufficiale di interesse (fino al 6,31%, dal 5,31%) e sei volte nel 2011 il coefficiente di riserva obbligatoria, fino al record del 21,5% in giugno. L'adozione di misure per contrastare le pressioni al rialzo dei prezzi continuerà nei prossimi mesi, dopo che l'inflazione annua al consumo ha raggiunto il 5,5% a maggio, massimo dal luglio 2008, con l'incremento dei prezzi alimentari che ha toccato il +11,7%.

La crescita cinese sarà trainata dalla domanda domestica e si vedranno appieno sui consumi gli effetti degli aumenti salariali del 2010 e di inizio 2011, sempre che non si inneschi una pericolosa spirale salari-prezzi che potrebbe ripercuotersi anche sui prezzi delle esportazioni. Il 12<sup>mo</sup> Piano quinquennale (2011-2015) fissa un obiettivo di crescita annua del 7,0% per il PIL. Tra le priorità, oltre alla stabilità dei prezzi: il ribilanciamento dell'economia verso la domanda interna; lo spostamento dall'industria ai servizi e dai settori tradizionali a quelli nascenti, anzitutto le energie rinnovabili; il passaggio dalla crescita dei redditi d'impresa alla crescita dei redditi personali; il sostegno dei consumi e degli investimenti privati; la riduzione delle diseguaglianze all'interno del paese, tra province e tra aree urbane e rurali. Prioritaria è la conservazione della pace sociale, non più la crescita ad ogni costo.

Il PIL indiano crescerà dell'8,0% nel 2011 e dell'8,4% nel 2012, dal 10,4% del 2010. L'incremento nel primo trimestre 2011 (+7,8% annuo), inferiore a quello nel quarto 2010 (+8,3%) conferma le previsioni CSC del dicembre scorso: l'espansione ha toccato il picco tra aprile e settembre 2010 e ha iniziato a decelerare per l'aumento dei prezzi delle materie prime e dei tassi di interesse. I prossimi trimestri segneranno incrementi più bassi ma sempre robusti, grazie agli investimenti per infrastrutture e ai consumi interni. Le pressioni inflazionistiche (+9,1% la variazione annua dei prezzi a maggio 2011) impongono il mantenimento di una politica restrittiva da parte della Banca centrale, che da marzo 2010 ha operato dieci rialzi dei tassi di interesse (dal 4,75% al 7,50% in giugno) ed è attesa inasprire ulteriormente la stretta monetaria, almeno fino alla fine del 2011. Le altre economie asiatiche continueranno a beneficiare della solida espansione delle due maggiori. In particolare, l'Indonesia è favorita dalla domanda cinese di petrolio e ha incrementato del 30% tra il 2008 e il 2010 la produzione manifatturiera; crescerà a tassi superiori al 6%.

**Europa emergente  
in controtendenza**

L'Europa emergente, che pesa per il 16% del PIL PPA dei mercati emergenti e contribuisce al 15% dell'export italiano, è tornata molto dinamica. Lo confermano le previsioni dell'*Institute of International Finance* sugli afflussi di capitali esteri che danno stabilità di investimenti per il 2011 e il 2012 in tutte le aree emergenti, tranne che in quella europea dove aumenteranno del 48% nel 2011 e del 20% nel 2012. La ripresa dalla crisi globale è là partita più tardi e le previsioni sono, quindi, in controtendenza e in accelerazione rispetto al 2010 in tutti i paesi che la compongono.

Fa eccezione la Turchia che, con la straordinaria *performance* nel 2010 (+8,9%), ha già recuperato i livelli pre-crisi e crescerà a ritmi compresi tra il 4% e il 5%. Assicura stabilità alle politiche economiche la riconferma per il terzo mandato della formazione di Governo. Incombe il rischio dell'inflazione, prevista al 6,9% nel 2011 (7,2% annuo in maggio l'aumento dei prezzi al consumo); per contrastarla ed evitare al tempo stesso un eccessivo afflusso di capitali esteri, la Banca centrale turca, diversamente dagli istituti degli altri emergenti, opera solo con interventi sul coefficiente di riserva obbligatoria e non sul tasso di interesse, ma è attesa cambiare strategia entro la fine dell'anno.

La Polonia, che pesa per il 2,6% sull'export italiano, dopo essere stato l'unico paese europeo con crescita positiva nel 2009, ha chiuso il 2010 con un +3,8% nel PIL e segnato un +4,4% annuo nel primo trimestre 2011, grazie alla forza della domanda interna, in particolare dei consumi privati. Nel 2011 e 2012 si espanderà a ritmi di oltre il 3,0%, anche se l'inflazione in aumento (5,0% in maggio, sopra l'obiettivo di medio-termine del 2,5%) ha condotto a quattro interventi restrittivi dall'inizio del 2011 sui tassi di interesse, fino al 4,5% in maggio.

La ripresa procede più lentamente del previsto in Russia, il cui PIL ha chiuso il 2010 con un +4,0% medio annuo. La fragilità del recupero dalla crisi è enfatizzata dall'incapacità dei settori estrattivo e manifatturiero di trarre ulteriore slancio dall'aumento dei prezzi delle commodity sui mercati mondiali. Il PMI manifatturiero a 50,7 in maggio è risultato il più basso dal novembre 2010 e la sua caduta in aprile (a 53,1, dal 55,6 di marzo) è stata la più forte dal dicembre 2008. La domanda interna non stimola a sufficienza l'industria domestica, minata nella competitività dall'apprezzamento del rublo e dall'elevata inflazione (9,6% annuo in maggio); le importazioni crescono più delle esportazioni, che sono state il primo driver del recupero. Il CSC stima un'accelerazione moderata: +4,7% nel 2011 e +4,5% nel 2012, grazie al maggiore apporto della domanda interna nell'affiancare il traino delle esportazioni, legato al contenimento dell'inflazione.

Nel resto dell'area Slovacchia e Repubblica Ceca sono le più dinamiche: dopo aver chiuso il 2010 con una crescita del PIL del 4,0% e del 2,3%, rispettivamente, e segnato +3,5% e +2,8% annui nel primo trimestre 2011, riagguanteranno nel 2011 i livelli pre-crisi. Per fare

lo stesso necessiterà di un anno in più la Bulgaria, il cui PIL è ristagnato nel 2010 (+0,2%), ma crescerà del 3% nel 2011 e nel 2012. Idem l'Ungheria: +2,5% annuo nel primo trimestre 2011 e una crescita attesa del 2,8% in ciascuno dei due anni. Parte solo nel 2011 la ripresa in Romania, dopo che il PIL è ancora diminuito nel 2010 (-1,3%); ma nel primo trimestre ha segnato un +1,7% annuo, trainato dalle esportazioni più che dai consumi interni, ancora in calo; il recupero dei livelli pre-crisi è atteso non prima del 2013. Tra le repubbliche baltiche sorprende l'Estonia, che sta risalendo più rapidamente del previsto, trainata dal settore manifatturiero e dalle esportazioni: il +8,5% annuo registrato dal PIL nel primo trimestre 2011 è l'incremento più forte in quattro anni. Il CSC stima +3,3% nel 2011 e +3,7% nel 2012, con un ritorno ai livelli pre-crisi che potrebbe essere anticipato al 2013. Anche la Lituania sembra aver ritrovato la via della crescita: +1,3% il PIL nel 2010 e +6,9% annuo nel primo trimestre 2011; salirà del 4% nel 2011 e nel 2012. Meno stabile il recupero della Lettonia, ancora un passo indietro rispetto alle altre due: il PIL aumenterà del 3,3% nel 2011, dopo una variazione 2010 leggermente negativa (-0,3%) e un buon incremento nel primo trimestre 2011 (+3,5% annuo; dal +3,7% nel quarto 2010). Nei Balcani tornerà a crescere la Croazia, che sarà il 28<sup>mo</sup> paese dell'Unione europea dal luglio 2013: +1,3% il PIL nel 2011 e +1,8% nel 2012, dopo il calo nel 2010 (-1,4%).

**Il boom brasiliano tira l'America Latina** In America Latina il gigante Brasile, esportatore anche di commodity, dopo una recessione più lieve e breve che altrove (-0,2% il PIL nel 2009), sta vivendo una ripresa più forte del previsto (+7,5% nel 2010). Il pacchetto varato dal Governo a sostegno della domanda si è dimostrato efficace ma ha surriscaldato l'economia e alzato le pressioni sui prezzi. La Banca centrale, che già tra aprile e giugno 2010 aveva aumentato i tassi di riferimento di due punti percentuali, fino al 10,75%, riuscendo a rallentare la corsa dei prezzi, è tornata a stringere il credito nel 2011, quando l'inflazione ha ricominciato a salire. La variazione dei prezzi al consumo in aprile ha raggiunto per la prima volta dal 2005 il limite superiore della banda obiettivo (2,5%-6,5%) e ha accelerato a maggio al 6,55%. Da gennaio 2011 quattro rialzi consecutivi hanno portato il tasso di interesse al 12,25% in maggio; almeno un altro incremento è atteso prima della fine dell'anno. Tanto più che è risultata sorprendentemente positiva la crescita del PIL nel primo trimestre 2011: +1,3% sul quarto 2010 e +4,2% annuo. Nel 2011 e nel 2012 l'economia continuerà a svilupparsi a ritmi più contenuti: il CSC stima +4,4% e +4,1% rispettivamente. Il rallentamento è dovuto alle politiche economiche e al raffreddamento della domanda esterna. Il Messico, dopo il rimbalzo del +5,5% del PIL nel 2010 (-6,1% del 2009), ha rallentato nel primo trimestre 2011 al +0,5% sul quarto 2010. La sua economia seguirà gli andamenti del suo maggior partner commerciale, gli Stati Uniti, che avvanzerà a un passo sufficientemente robusto da stimolare le esportazioni messicane. Il CSC prevede una variazione del PIL di +4,4% quest'anno e di +4,0% nel 2012.

**Nord Africa  
in tensione**

In Africa le economie che si affacciano sul Mediterraneo negli anni passati hanno guadagnato attrattività per le imprese italiane come destinazione di investimenti, grazie ai vantaggi competitivi, alla vicinanza geografica e alla non eccessiva distanza culturale. Le relazioni commerciali con l'Italia si sono intensificate e continueranno a farlo, seppure temporaneamente frenate dai sommovimenti politici, in vista dell'eliminazione dei dazi tra i paesi mediterranei entro il 2012. Il Nord Africa durante la recessione ha dimostrato fondamentali solidi che hanno consentito al suo PIL di aumentare di oltre il 3% nel 2009, un po' inferiore al 4,3% medio del quinquennio precedente. Il CSC prevede un aumento del PIL superiore al 4,0% annuo in Algeria, Marocco e Tunisia nel 2011-2012. Su Egitto e Libia pesano le tensioni politiche (sfociate in conflitto civile nel secondo).

**Il Sud Africa  
entra nei BRICS**

Nell'Africa subsahariana, il Sud Africa (1,5% il suo peso 2010 sul PIL PPA degli emergenti) è stato annoverato tra i BRICS e si è così assicurato relazioni privilegiate in futuro con i pilastri della crescita mondiale, partecipando alle loro riunioni periodiche che si sono da poco inaugurate. Dopo aver chiuso il 2010 con un aumento del PIL del 2,8%, ha segnato un +4,8% annuo nel primo trimestre 2011 grazie al dinamismo del manifatturiero. La crescita è attesa proseguire nel corso del 2011, ma a ritmi più lenti per i probabili interventi restrittivi della Banca centrale sui tassi di interesse (attualmente al 5,5%, minimo da 30 anni) volti a frenare l'inflazione che era al 4,2% annuo in aprile ed è prevista raggiungere entro fine anno il limite superiore della fascia obiettivo (6%). Nel 2011 e nel 2012 il PIL del Sud Africa salirà a un passo compreso tra il 4% e il 5%.

**Petrolio: prezzi  
alti e volatili**

Lo scenario CSC assume un prezzo del Brent a 115 dollari al barile nella seconda metà del 2011 e nel 2012. In tale ipotesi, nella media di quest'anno la sua quotazione sale a 113 dollari e segna un +41,4% rispetto al 2010 (79,9 dollari). L'incertezza ancora molto forte riguardo all'evoluzione dell'economia mondiale, le crisi politiche in vari paesi produttori e i contrasti all'interno dell'OPEC (che impediscono di praticare il calmieramento più volte annunciato per impedire di far deragliare la ripresa globale) suggeriscono di proiettare un prezzo intorno ai livelli correnti, storicamente elevati, ma non in ulteriore aumento. Del resto, sono molti gli istituti internazionali che indicano prezzi sostanzialmente costanti: la *Energy Information Administration* (EIA) dà quotazioni del greggio WTI a 106 dollari a fine 2011 (da 102 a giugno) e a 108 a fine 2012.

Negli ultimi mesi il prezzo del Brent ha continuato a registrare ampie fluttuazioni: è salito fino a 126,6 dollari in aprile, spinto dai sommovimenti politici in alcuni importanti paesi esportatori di greggio; è sceso in maggio a 109,0, quando parte delle posizioni speculative sono state chiuse nell'aspettativa che la guerra libica volgesse rapidamente a conclusione; è risalito nuovamente a inizio giugno, fin oltre i 120 dollari, da ultimo per la chiusura dell'OPEC a un nuovo aumento dell'offerta. Il 17 giugno era a 113,2 dollari. Resta molto inferiore ai massimi giornalieri del luglio 2008 (-22,3% rispetto ai 145,6 dollari di allora).

Tuttavia, è storicamente elevato anche in termini reali e in media nei primi sei mesi del 2011 è stato pari a 111,6 dollari, un livello ben superiore a quello medio del 2008 (97,3 dollari) e del 2010 (79,9 dollari).

#### L'offerta avanza, la domanda corre

Le quotazioni sono sostenute dall'aumento della domanda mondiale di greggio. Nel 2011 è prevista crescere di 1,7 milioni di barili al giorno (mbg), a 88,4 mbg, secondo le stime della EIA. Ciò a causa dell'assorbimento dei paesi emergenti (+0,7 mbg dalla Cina, +0,3 da altri asiatici) e del Nord America (+0,2), a fronte della minore richiesta nei paesi avanzati europei (-0,1). La domanda mondiale rallenterà solo di poco nel 2012 (+1,6 mbg, a 90,0 mbg), un incremento concentrato ancora negli emergenti (+0,6 mbg in Cina, +0,2 mbg in altri asiatici), a fronte della stazionarietà in quelli OCSE (+0,2 in Nord America, -0,2 in Europa).

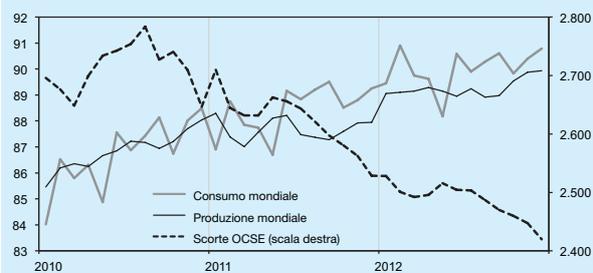
L'offerta tiene con molta fatica il passo. L'estrazione non-OPEC è in aumento nel 2011 (+0,6 mbg), sostenuta dagli emergenti (ex-URSS +0,2, Cina +0,1, altri +0,2), mentre nell'OCSE è piatta. Il prossimo anno il totale non-OPEC dovrebbe mettere a segno un ulteriore +0,5 mbg. L'estrazione OPEC, invece, ha risentito del crollo della produzione in Libia (a 0,2 mbg in maggio, da 1,7 a gennaio). L'offerta del Cartello è calata fino a marzo, risalendo negli ultimi due mesi grazie a maggiori produzioni nei paesi minori. Comunque è stato vanificato l'incremento del 2009-2010: a maggio 2011 l'OPEC forniva 35,2 mbg, sotto i livelli di gennaio (36,0) e lontani dal picco del luglio 2008 (36,4).

Vista la capacità inutilizzata ancora disponibile (3,6 mbg a maggio, di cui 3,4 mbg in Arabia Saudita; picco a 4,6 mbg a fine 2009), l'OPEC può accrescere l'estrazione. Ma sono emerse divergenze al suo interno, tra paesi che vogliono alzare le quote per evitare che i prezzi elevati abbiano ripercussioni sulla ripresa mondiale e altri che le ritengono appropriate. In mancanza di certezze sui tempi di una ripresa dell'estrazione in Libia, un aumento produttivo OPEC realizzato attingendo alla capacità inutilizzata sarà cruciale. L'Arabia Saudita ha annunciato un incremento unilaterale della produzione di oltre 1,0 mbg, dagli attuali 8,9. Ciò ridurrà ulteriormente il cuscinetto disponibile, esponendo il mercato a repentini rialzi dei corsi in caso di eventuali nuovi shock d'offerta. Lo scenario CSC ipotizza che la produzione del Cartello risalga nel terzo trimestre 2011 ai livelli del primo.

Nel secondo trimestre 2011 l'offerta mondiale è riuscita a coprire la domanda, stagionalmente bassa a maggio. Ma già nel

Grafico 1.17

#### Petrolio: mercato mondiale in deficit (Milioni di barili al giorno; milioni di barili)



Fonte: elaborazioni CSC su dati e previsioni EIA (giugno 2011).

prossimo trimestre tornerà a esserne superata (Grafico 1.17). Il mercato fisico mondiale è atteso in deficit di 0,8 mbg sia nel 2011 sia nel 2012. Di conseguenza, la EIA stima scorte di greggio in calo nei paesi OCSE del 4,5% nel 2011 (-118 milioni di barili) e del 4,3% nel 2012 (-109). In maggio gli *stock* erano già scesi del 4,4% dal picco dell'agosto 2010. Ciò manterrà i prezzi sugli alti livelli correnti. Le quotazioni sono sostenute nel medio-lungo termine anche dai costi di estrazione che sono più alti per il petrolio non convenzionale (*oil sands* in Canada, *shale oil* negli USA).

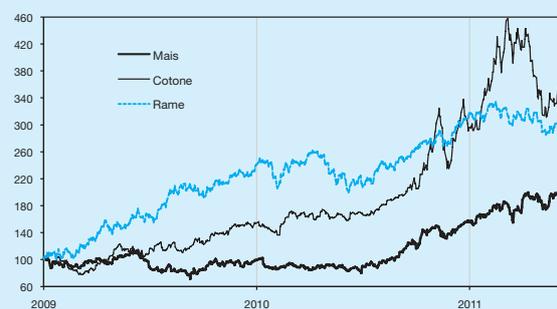
**La finanza accentua le oscillazioni** Sulle tendenze dettate dai fondamentali continuano a innestarsi movimenti indotti da investimenti finanziari. Resta molto forte il nesso tra prezzi del petrolio e posizioni speculative aperte sul mercato, che ampliano la volatilità delle quotazioni. In particolare, la salita dei corsi tra marzo e aprile e la correzione a maggio sono state accompagnate da massicci afflussi e deflussi di capitali finanziari. Analoghe fluttuazioni ha registrato tra aprile e giugno il cambio dollaro/euro, i cui andamenti contribuiscono per diverse vie alla determinazione dei prezzi del greggio (e di altre materie prime quotate nel biglietto verde). In particolare, a maggio si sono registrati insieme un temporaneo rafforzamento della divisa USA e un calo del prezzo in dollari del barile.

**Cereali al top, fibre meno care** Lo scenario CSC ipotizza il persistere di quotazioni in dollari su livelli molto elevati per le materie prime non energetiche, con ampie oscillazioni. L'AIECE stima per il 2011 un rincaro del 27% dei prezzi in dollari (+37% per le alimentari, +23% per le industriali). Tale dinamica frenerà nel 2012 al +4% (+2% per le alimentari, +5% per le altre). A differenza degli scorsi anni, l'anno prossimo si avranno divaricazioni importanti tra i diversi mercati: i metalli non ferrosi rincareranno ancora (+10%), i cereali resteranno stabili (+1%) e le fibre tessili diverranno meno costose (-15%) pur restando su livelli storicamente molto elevati.

Andamenti differenziati hanno cominciato a emergere già negli ultimi mesi. A maggio molte quotazioni hanno registrato cali, per talune molto forti (-16,4% il cotone), per altre meno marcati (-5,6% il rame, -3,1% il mais). Qualche commodity, invece, è rincarata ancora (+1,8% il grano). A giugno i segni si sono rovesciati: il prezzo del mais ha più che recuperato il calo (+5,7%), non quelli di cotone (+1,9%) e rame (+1,1%); viceversa, il grano si è deprezzato (-2,9%). Gli andamenti precedenti erano stati molto più uniformi, con rincari marcati per quasi tutte le commodity da giugno 2010 ad aprile 2011:

Grafico 1.18

**Commodity: cotone giù, mais al picco**  
(Prezzi in dollari, indici: 1/1/2009 = 100)



Fonte: elaborazioni CSC su dati Thomson Reuters.

fibre tessili +128,6%, cereali +73,1% e metalli +27,6% (indici CSC in dollari). Le quotazioni di alcune materie prime hanno superato nel 2011 i picchi pre-crisi: per il mais hanno segnato massimi storici in giugno; per il cotone erano al picco in marzo, ma poi hanno corretto (-28,3%), così come per il rame (-11,2% dal top di febbraio; Grafico 1.18). Per altre commodity i prezzi, pur rimasti sotto i picchi del 2008, sono comunque saliti a livelli elevati.

#### Le basse scorte lanciano l'allarme

Comune è la fonte delle alte quotazioni: la crescita sostenuta della domanda mondiale, alimentata dalle importazioni dei grandi paesi emergenti (Cina e India), particolarmente in alcune tipologie di input primari (minerali ferrosi, lana, seta). In molti casi è sempre più evidente la difficoltà nel medio-lungo termine per l'offerta di star dietro alla domanda, specie per le commodity di origine agricola e in particolare per quelle alimentari. Il prezzo del mais e degli altri cereali risente anche dell'espansione delle coltivazioni per *bio-fuel*. In alcuni mercati suscita timori la marcata contrazione delle scorte a livelli molto ridotti, specie se rapportate alla domanda che possono soddisfare (accade per rame e cotone). Alcuni prezzi sono, invece, sostenuti da temporanee carenze di prodotto (per esempio, le alluvioni in Australia hanno frenato l'estrazione di carbone; la siccità ha ridotto i raccolti cerealicoli). Come per il petrolio, le fluttuazioni dei prezzi delle materie prime *non-oil* sono amplificate dai capitali finanziari, specie quelle dei metalli non ferrosi (rame) e dei cereali (mais).

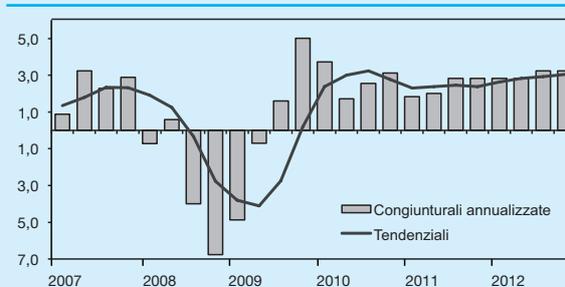
#### Resta graduale la ripresa USA,...

Nel secondo trimestre 2011 l'espansione dell'economia statunitense è continuata a ritmi moderati, analoghi al deludente +1,8% annualizzato del primo trimestre (Grafico 1.19). Si fanno sentire sui consumi americani gli aumenti dei prezzi energetici. E sulla produzione le disfunzioni causate alle filiere globali dai mancati rifornimenti dei prodotti giapponesi dopo il maremoto. Il rallentamento dell'attività, specialmente manifatturiera, si è immediatamente riflesso sull'occupazione, in forte frenata a maggio, e sulla fiducia.

Gli USA accelereranno nella seconda metà del 2011 a tassi annualizzati compresi tra il 2,5% e il 3,0%. Daranno il maggior slancio la graduale normalizzazione delle *supply-chain* internazionali, le esportazioni, grazie in particolare alla domanda interna dei paesi emergenti, la stabilizzazione dei prezzi petroliferi, sebbene a livelli elevati, e il dollaro debole. Il CSC stima una crescita media annua del PIL americano del 2,5% nel 2011 e del 2,9% nel 2012.

Grafico 1.19

#### Prosegue la crescita americana (PIL trimestrale, var. %)



Fonte: elaborazioni e stime CSC su dati BEA.

### ...appesa al fragile mercato del lavoro

La ripresa USA sarà, però, fortemente condizionata dall'andamento del mercato del lavoro. Nei dati più recenti il miglioramento dell'occupazione sembra essersi interrotto; ciò rende ancora più lontano il ritorno alle condizioni pre-recessione (si veda il riquadro *La ripresa non porta all'occupazione pre-recessione*). Dopo tre mesi consecutivi di crescita sostenuta (+220mila posti in media tra febbraio e aprile), a maggio l'occupazione americana è infatti rimasta sostanzialmente invariata e si è arrestato il rias-

sorbimento dei disoccupati e degli occupati involontariamente a tempo parziale (Grafico 1.20). Continuano invece a ridursi i lavoratori scoraggiati, ovvero coloro che sarebbero immediatamente disponibili a lavorare pur non essendo alla ricerca attiva di un lavoro perché convinti di non trovarlo, che sono comunque del 227% sopra i livelli di fine 2007. Fino a quando il sotto-utilizzo del capitale umano non si ridimensionerà, la disoccupazione faticherà a scendere e resterà elevato soprattutto lo *stock* di disoccupati di lunga durata (le persone in cerca di lavoro da almeno sei mesi erano il 45,1% del totale dei disoccupati a maggio 2011, contro il 16,1% nel 2007). Le previsioni raccolte da *Consensus Economics* stimano che il tasso di disoccupazione americano, che era al 9,1% a maggio scorso, non scenderà sotto l'8,0% prima della fine del 2012 (era inferiore al 5% nel 2007).

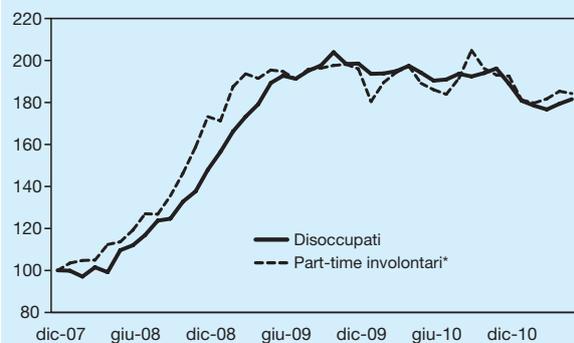
### I redditi piatti frenano i consumi

I dati congiunturali più recenti non lasciano dubbi sul rallentamento della crescita americana nel secondo trimestre 2011. La produzione industriale è rimasta piatta in aprile, con una contrazione nel manifatturiero (-0,2% su marzo), che ha risentito del calo nel comparto automobilistico, legato alla chiusura degli impianti giapponesi, e degli aumenti dei prezzi delle commodity, che stanno incidendo sui consumi. La riduzione del PMI, sceso in maggio a 53,5 dopo aver stazionato per quattro mesi sopra 60, indica che l'attività nel settore rimane in debole espansione. La flessione della componente nuovi ordini, da 61,7 a 51,0, lascia prevedere che il ritorno a una crescita più rapida sarà molto graduale.

In termini nominali, redditi e consumi sono aumentati dello 0,4% in aprile. Ma al netto dell'inflazione il reddito disponibile è fermo da gennaio e i consumi personali sono aumentati dello 0,6% (2,4% annualizzato): una divaricazione insostenibile, come indicano la caduta del tasso di risparmio al 4,9% in aprile, il livello più basso dall'ottobre 2008 e di quasi un punto

Grafico 1.20

#### USA: elevate disoccupazione e sotto-occupazione (Numero di individui, dati destagionalizzati.; dic-2007=100)



\* Lavoratori a tempo parziale per ragioni economiche.  
Fonte: elaborazioni CSC su dati BLS.

inferiore al luglio 2010, e il deterioramento della fiducia dei consumatori. La ricostituzione di un livello di risparmio adeguato rappresenterà un ulteriore freno alla domanda interna nei prossimi trimestri.

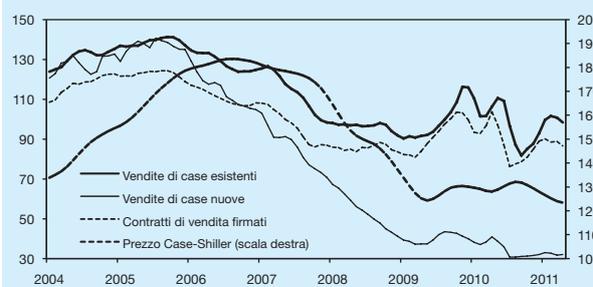
Restano positive le prospettive di investimento in macchinari e software. Nonostante il calo in aprile (-2,3%), gli ordini di beni capitali esclusa la difesa sono risultati dell'11,5% più elevati di un anno prima. Gli investimenti saranno sostenuti, oltre che dai forti aumenti dei profitti registrati nell'ultimo anno e dai bassi costi di finanziamento, dal fatto che nella seconda metà dell'anno le imprese aumenteranno il processo di sostituzione di macchinari obsoleti perché incoraggiate dagli incentivi fiscali in scadenza a fine anno.

#### Ancora molto debole il mercato delle case

Non accenna a venir meno la debolezza del mercato delle abitazioni (Grafico 1.21). Di nuovo in calo ad aprile le vendite di case esistenti (-0,8% su marzo) mentre quelle di case nuove, seppur risalite nei due mesi più recenti, restano sui livelli medi del 2010. In forte contrazione i contratti di compravendita (-11,6% in aprile rispetto a marzo) e ciò prelude a ulteriori flessioni delle vendite nei prossimi mesi. Sono scesi ulteriormente in marzo i prezzi delle case (-0,8% su febbraio), per l'ottavo mese consecutivo: l'indice Case-Shiller è ormai tornato ai livelli pre-bolla dell'aprile 2003. La caduta delle

Grafico 1.21

#### Stati Uniti: fragile il mercato delle case (Medie mobili a 3 termini di indici, gennaio 2001=100)



Fonte: elaborazioni CSC su dati Thomson Reuters.

#### La ripresa non porta all'occupazione pre-recessione

I mercati del lavoro nelle principali economie avanzate sono ancora molto lontani dalle condizioni pre-recessione e, se la ripresa continuerà ai ritmi lenti osservati finora, non riusciranno nemmeno nei prossimi anni a chiudere i *gap* occupazionali che si sono aperti.

Negli Stati Uniti il 2010 è terminato con 6,8 milioni di disoccupati in più rispetto a fine 2007, nonostante il PIL sia tornato ai valori del picco passato. Perché nel frattempo è salita la produttività, grazie a riorganizzazioni produttive e miglioramenti tecnologici. Il *job gap*, il vuoto occupazionale, che gli Stati Uniti devono colmare risulta ancora più elevato quando si tiene conto del fatto che la partecipazione al mercato del lavoro è diminuita: dal 75,2% di fine 2007 al 73,4% di fine 2010. Mentre la dimensione della popolazione in età lavorativa è aumentata: +1,7%. E così al termine del 2010 ci sarebbero voluti 10,4 milioni di posti di lavoro in più di quelli effettivamente esistenti (pari a un 7,8% dell'occupazione) affinché il tasso di occupazione eguagliasse il valore di tre anni prima (Tabella A).

Tabella A

Nell'occupazione ampi vuoti da colmare (disoccupati, occupati e popolazione tra i 15 e i 64 anni)					
	Disoccupati (migliaia) Var. 2007/4-10/4	Job gap al 2010/4 *		Job gap al 2012/4 **	
		Occupati (migliaia)	in % occupati nel 2012/4	Occupati (migliaia)	in % occupati nel 2012/4
Stati Uniti	6.783	10.366	7,8	8.592	6,3
Eurozona	4.238	2.893	2,1	1.302	0,9
Germania	-687	-1.263	-3,3	-2.699	-6,8
Spagna	2.767	2.246	12,3	2.122	11,3
Francia	528	236	0,9	109	0,4
<b>Italia</b>	<b>521</b>	<b>664</b>	<b>2,9</b>	<b>497</b>	<b>2,2</b>
Gran Bretagna	861	733	2,6	1.048	3,7

\* Job gap al 2010/4: stima di quanto più alta avrebbe dovuto essere l'occupazione nel 2010/4 per far sì che il tasso di occupazione eguagliasse quello medio nel 2007

\*\* Job gap al 2012/4: come sopra; occupazione al 2012/4 calcolata come prodotto tra variazione % attesa del PIL tra 2011/1 - 2012/4 e correlazione tra var.% tendenziale PIL e var.% occupazione tra 2001/1 e 2007/4 (2004/1-2007/4 per la Francia). PIL al 2012/4: calcolato applicando tasso di crescita da minimo a 2011/1. Popolazione al 2012/4 stimata usando crescita media 2007/1-2010/4.

Fonte: elaborazioni CSC su dati Eurostat e BLS.

Nell'Eurozona, invece, dove la popolazione in età lavorativa è cresciuta meno (+0,3%) e la partecipazione al mercato del lavoro, pur più bassa, è aumentata dal 71,1% al 71,5%, il *job gap* risulta di 2,9 milioni di posti mancanti a fine 2010, nettamente inferiore alla variazione del numero di disoccupati, pari a +4,2 milioni, e si attesta in media al 2,1% dell'occupazione, con una punta del 12,1% in Spagna.

La Germania è il solo paese dove il *job gap* è negativo in seguito all'aumento dell'occupazione dell'1,1% dal quarto trimestre del 2007 al quarto del 2010<sup>1</sup>. Negli altri il ritmo della ripresa è stato invece troppo debole per conseguire una simile *performance*.

Assumendo che l'incremento dei livelli di attività produttiva continui ai ritmi registrati dalla fine della recessione e che l'elasticità dell'occupazione al PIL sia pari a quella osservata tra il 2000 e il 2007, il *job gap* a fine 2012 sarà ancora del 6,3% negli USA, dell'11,3% in Spagna e del 2,2% in Italia.

<sup>1</sup> La Germania registra un "avanzo occupazionale" ancora più ampio del calo dei disoccupati a fronte di una massiccia riduzione della popolazione in età lavorativa (-1,6%), che l'aumento del tasso di partecipazione dal 76,3% al 76,8% non ha compensato.

quotazioni immobiliari tende ad autoalimentarsi perché i proprietari, quando il valore dell'immobile scende molto sotto l'ammontare del mutuo residuo, preferiscono lasciarlo in mano alle banche, che lo mettono in vendita anche a prezzi stracciati pur di far cassa. Questa spirale erode la ricchezza delle famiglie e tende a ridurne la spesa, sia limitandone la capacità di indebitamento sia mediante la diminuzione della fiducia delle famiglie.

### **Eurolandia in rallentamento**

Il PIL dell'Area euro è in decelerazione nel secondo trimestre di quest'anno, dai ritmi molto elevati del primo (3,2% annualizzato). La frenata proseguirà man mano che si faranno sentire gli effetti su consumi e produzione degli aumenti dei prezzi energetici e del tasso di cambio sopravvalutato (Grafico 1.22). Nel corso del 2012 la crescita economica dell'area sarà inoltre frenata sia dalle politiche di bilancio più restrittive introdotte in

molti paesi sia dal graduale aumento dei tassi di interesse. Infine, l'incertezza causata dal perdurare della crisi dei debiti sovrani (si veda il riquadro *Ristrutturazione del debito greco? No, grazie*) e l'atteso rallentamento dei mercati emergenti saranno ulteriori ostacoli per la domanda finale nei paesi dell'area, molti dei quali, in primo luogo Germania e Italia, hanno finora potuto contare sul forte traino della domanda mondiale. Il CSC stima che la crescita media del PIL dell'Eurozona sarà del 2,0% nel 2011 e dell'1,5% nel 2012.

Nel primo trimestre del 2011 il PIL di Eurolandia ha registrato un incremento dello 0,8% sul precedente periodo, in accelerazione dallo 0,3% nel quarto trimestre 2010. La variazione annua è stata del 2,5%, contro l'1,9% del trimestre precedente. La crescita acquisita per l'anno in corso è dell'1,5%.

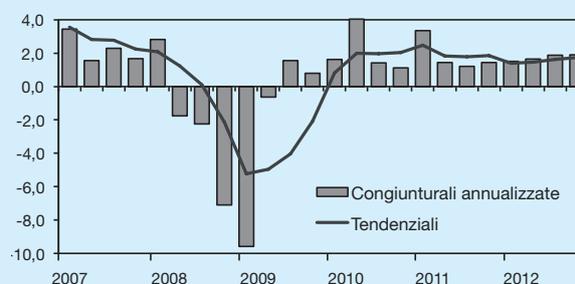
La dinamica è stata molto sostenuta e in forte accelerazione sia in Germania (+1,5% trimestrale e +4,8% annuo) sia in Francia (+1,0% e +2,2%, rispettivamente), molto più moderata in Spagna (+0,3%) e Italia (+0,1%). Il PIL tedesco è tornato sopra i livelli del primo trimestre 2008, mentre quello dell'area euro ne è al di sotto di oltre il 2%. Rimangono ben lontani da quei valori sia l'Italia (di oltre il 5%) sia la Spagna (del 4%).

### **BCE serrata tra rialzi e timori per i PIGS**

La BCE ha avviato il ciclo di rialzi e normalizzazione dei tassi ufficiali: +0,25 a 1,25% nel Consiglio di inizio aprile. Il protrarsi e per certi versi l'aggravarsi della crisi dei debiti sovrani non è valso a rimandare la decisione. Nello scenario del CSC entro la fine del 2011 il tasso ufficiale sarà alzato altre due volte di un quarto di punto, arrivando all'1,75%, e per un altro mezzo punto nel corso del 2012, al 2,25%. Tale profilo è in linea con le indicazioni che vengono dai *future* e con le previsioni raccolte da *Consensus Economics* (Grafico 1.23). L'aumento dei tassi rischia di rivelarsi prematuro, considerato che la ripresa non si è ancora consolidata, anzi mostra segni di rallentamento. Le pressioni inflazionistiche di origine interna restano molto contenute, data la disoccupazione elevata (al 9,9% in aprile) e la domanda domestica bassa e lenta. Il quadro è reso più

Grafico 1.22

### **Eurozona a passo più lento** (PIL trimestrale, var. %)



Fonte: elaborazioni e stime CSC su dati Eurostat.

complesso dagli ampi divari di dinamica economica tra paesi, accentuati dalla trasmissione, nei paesi periferici, dell'aumento dei rendimenti dei titoli di stato sui tassi pagati da famiglie e imprese.

Il CSC assume che restino in campo per i prossimi mesi alcune misure non standard: la BCE realizza ancora aste straordinarie a un mese e le tiene a importo illimitato e a tasso fisso (come quelle a una settimana e a tre mesi). Gli acquisti BCE di titoli sul mercato secondario non sono stati rialimentati: 135,3 miliardi a giugno lo *stock* fra strumenti pubblici e privati, di cui 74,9 sotto il *Securities Market Program* (SMP) lanciato nel 2010 dopo l'insorgere dell'emergenza dei debiti pubblici e 60,3 del precedente *Covered Bond Purchase Programme* (CBPP).

Pur nel contesto di una politica monetaria unica, gran parte di tali acquisti ha riguardato i paesi periferici dell'area: lo *stock* di titoli di stato greci in portafoglio alla BCE è stimato a circa 45 miliardi.

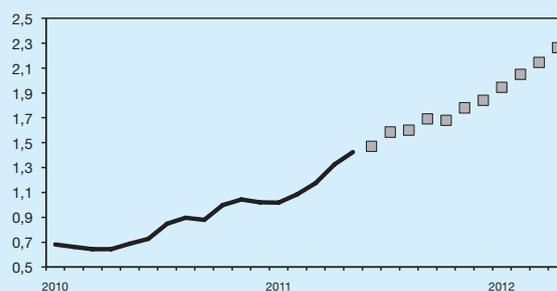
L'Euribor a tre mesi è salito all'1,49% a giugno, dall'1,00% a gennaio, determinando condizioni finanziarie meno favorevoli, assieme alla rivalutazione del cambio e al calo delle Borse. I tassi sono già tornati a zero in termini reali (al netto dell'inflazione *core*). Il divario tra interbancario e tasso ufficiale è positivo (+0,24 punti percentuali), come accadeva negli anni pre-crisi: +0,17 in media tra 1999 e 2006. Un ulteriore segnale di normalizzazione del mercato monetario, in parte solo apparente.

#### Il nodo irrisolto dei debiti sovrani

La permanenza e a tratti l'aggravarsi dei timori sui debiti sovrani dei PIGS, infatti, continua a tenere bassa la fiducia tra le banche, che posseggono ingenti quantità di titoli pubblici di quei paesi nonostante il significativo disinvestimento attuato nell'ultimo anno, e a menomare il regolare funzionamento dell'interbancario. I fondi forniti dalla BCE alle banche di Eurolandia si sono stabilizzati nelle ultime settimane su livelli inferiori a quelli pre-crisi, dopo il lungo e graduale calo partito a metà 2009. A inizio giugno i prestiti netti erano a 336,7 miliardi, contro il picco di 678,2 miliardi nel dicembre 2008 e i 422,8 in media del 2006. In particolare, le aste a lungo termine forniscono ora alle banche 321,3 miliardi (picco di 728,6 miliardi nel 2009). Sommati allo *stock* di titoli del SMP, tali valori non sono però lontani dai livelli pre-crisi. Ne è cambiata la distribuzione. Le banche dei paesi periferici di Eurolandia hanno un'elevata dipendenza dai pre-

Grafico 1.23

#### BCE: per i mercati rialzi in vista (Tassi impliciti nei *future* sull'Euribor a 3 mesi, valori %)



Fonte: elaborazioni CSC su dati Thomson Reuters, Nyse-Euronext (Liffe).

stiti BCE, che in aprile contavano per il 17,7% del passivo per le banche greche (1,4% in media nel 2007). Pur calando negli ultimi mesi, i prestiti BCE agli istituti greci ammontavano ancora a 86,9 miliardi in aprile (97,8 nel dicembre 2010). Sommando i finanziamenti alle banche di Irlanda, Portogallo e Spagna si arriva a coprire gran parte del totale dei fondi BCE. Per alcuni istituti i prestiti della Banca centrale sono praticamente l'unica fonte di finanziamento. Le banche delle economie centrali dell'area sono da tempo tornate a far ricorso al mercato. Lo dimostrano anche i valori limitati tenuti complessivamente dalle banche in deposito presso la Banca centrale: 20,4 miliardi a giugno, dal picco di 384,3 miliardi nel giugno 2010, quando anche banche più solide accedevano ai fondi BCE a scopo precauzionale e li riparcheggiavano presso di essa.

Il CSC ipotizza che la liquidità fornita dalla BCE alle banche resti intorno ai livelli correnti nei prossimi mesi. L'Euribor salirà in linea con il tasso ufficiale. In media d'anno si attesterà all'1,49% nel 2011 (dallo 0,81% nel 2010) e salirà al 2,25% nel 2012. In termini reali, al netto dell'inflazione *core* (che esclude energia e alimentari), il tasso interbancario a tre mesi tornerà positivo in media nel 2011 (+0,1%, da -0,2% nel 2010) e si porterà al +0,5% nel 2012.

**FED ferma nel 2011, rialza nel 2012** La politica monetaria negli USA è molto più espansiva di quella in Europa. Il CSC sconta che la FED tenga fermo il tasso di riferimento al minimo storico (0,25%) per tutto il 2011. Solo da inizio 2012 inizierà ad alzarlo, operando una serie di ritocchi di un quarto di punto, all'1,25% alla fine dell'anno venturo. Il tasso ufficiale FED rimarrà comunque su livelli storicamente molto bassi e inferiori a quello praticato dalla BCE: nel 2011 il differenziale sarà in media di +1,1 punti percentuali (+0,75 nel 2010) e nel 2012 salirà a +1,2. Aumenta quindi il sostegno fornito all'euro rispetto al dollaro. La Banca centrale USA mantiene la politica iper-accomodante affinché la ripresa riduca più rapidamente la disoccupazione. Contando sul fatto che l'inflazione *core* resterà moderata, seppure in salita (1,5% a maggio).

**Rimane arenato il credito bancario** La FED sta per completare (fine giugno) la fase due di espansione quantitativa monetaria (QE2, acquisti di titoli per 600 miliardi di dollari) varata nel novembre 2010 per stimolare l'economia. Dopo la fine del programma, resterà lontano l'avvio di un'*exit strategy* dalle misure non standard. L'ammontare minimo di titoli in portafoglio (2.100 miliardi di dollari) stabilito dalla FED nell'agosto 2010 è stato ampiamente superato (2.569 miliardi). Il bilancio della Banca è perciò sempre più ampio: 2.792 miliardi a inizio giugno, +453 miliardi rispetto a un anno prima. E resterà su tali livelli, dato che la FED reinvestirà in nuovi titoli quelli che scadranno.

Queste misure super-espansive non hanno però ottenuto tutti i risultati sperati. Primo, i mercati finanziari restano deboli, come indica il sentimento della Borsa azionaria (misurato dalla relazione di lungo periodo tra il rapporto prezzi/utigli e il rendimento dei titoli di

Stato a dieci anni) che è di nuovo calato negli ultimi mesi: a giugno è su livelli più bassi che a febbraio e ciò segnala un minor appetito per il rischio. La risalita delle quotazioni a Wall Street è stata forte fino ai primi mesi del 2011, ma ha poi frenato, registrando una flessione a giugno (Grafico 1.24). Vari analisti temono che la fine di QE2 possa far cadere i prezzi delle attività rischiose (azioni, materie prime).

Inoltre, sono in discesa i tassi a lungo termine, indicatore delle attese di crescita dell'economia: il rendimento dei titoli di stato USA a trent'anni era arrivato al 4,8% in febbraio, ma è ridisceso al 4,3% in giugno. Andamento analogo per il rendimento delle obbligazioni tripla A di imprese USA, salito fino al 5,3% in febbraio e ripiegato al 5,0% a giugno.

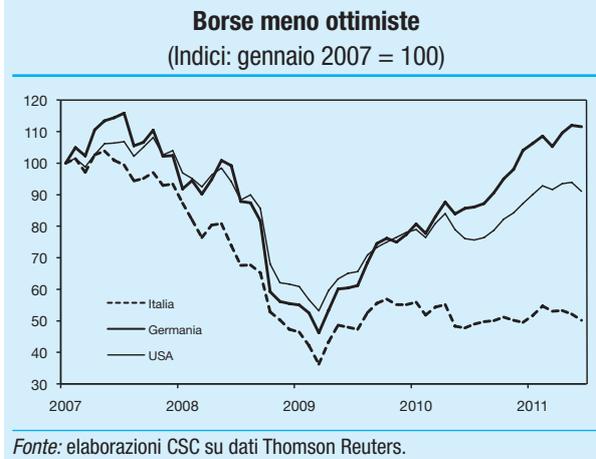
Terzo, le aspettative di inflazione si erano alzate, indicando l'attenuarsi della minaccia della deflazione, come auspicato dalla FED. Ma erano salite in misura superiore al voluto, alimentando timori inflazionistici. Sono in parte rientrate: l'inflazione attesa implicita nei titoli di stato è scesa al 2,25% in giugno, dal 2,64% in aprile<sup>8</sup>. Quarto, sono calati di 0,63 punti da febbraio a giugno i tassi a lunga in termini reali, che era l'obiettivo intermedio da raggiungere al fine di sostenere gli investimenti. Tuttavia, gli effetti di ciò sul mercato immobiliare sono stati deludenti finora e gli altri investimenti hanno frenato.

In compenso, l'espansione monetaria ha agito sul tasso interbancario a tre mesi USA, facendolo scendere al livello di quello FED: 0,25% in giugno da 0,31% a marzo. Un effetto modesto, che però contribuisce a stimolare l'economia. L'ampia liquidità negli USA manterrà l'interbancario sui valori correnti fino alla fine del 2011 (0,27% in media nell'anno, da 0,34% nel 2010), valori molto bassi rispetto al passato. Nel 2012, sulla scia dei rialzi varati dalla FED, salirà allo 0,98% in media d'anno.

#### Tassi di cambio allineati al trend

L'andamento dei tassi di cambio negli ultimi anni ha rappresentato l'elemento di maggior incertezza negli scenari di previsione, perché soggetto a repentini movimenti dovuti all'azione di forze fra loro in contrasto. Sebbene il valore di lungo periodo sia determinato per le valute principali dai fondamentali (differenziali di rendimento presenti e attesi, saldi delle partite correnti), le oscillazioni di breve restano

Grafico 1.24



<sup>8</sup> La misura è ottenuta dalla differenza tra il rendimento dei Treasury USA a 10 anni (sceso al 3,01% in giugno, dal 3,75% in febbraio) e quello dei decennali indicizzati ai prezzi al consumo (calato allo 0,76%, dall'1,39%).

pronunciate e possono condurre anche a duraturi scostamenti dalle parità dettate dalle tendenze di base.

Le monete delle economie emergenti sono comunque destinate ad apprezzarsi, sia perché le loro economie crescono più rapidamente e attraggono capitali sia perché il loro maggior peso geo-politico induce a diminuire il grado di sottovalutazione delle rispettive valute. Le quali, nei paesi asiatici, si muovono sincronicamente, perché le stesse economie sono legate da scambi e relazioni di investimento sempre più fitti.

Il dollaro, invece, si è deprezzato: da dicembre 2008 a giugno 2011 in termini effettivi nominali ha perso più del 14,4%, con una svalutazione nei confronti delle monete degli emergenti (-12,1% nello stesso periodo) analoga a quella verso l'euro (-13,0%). L'apprezzamento della moneta unica europea è stato favorito dalla politica monetaria della BCE, maggiormente rivolta per statuto all'obiettivo della stabilità dei prezzi rispetto a quella della FED, che è rimasta molto più espansiva e tesa a ridurre la disoccupazione. Gli altri fondamentali economici hanno inciso meno; sebbene da freno ha operato la gestione incerta e a singhiozzo della crisi dei debiti sovrani, che indeboliscono l'euro perché alimentano i timori di un suo dissolvimento o comunque ridimensionamento.

Il dollaro appare destinato a mantenersi debole: da un massimo a giugno 2010 di 1,19 contro l'euro, ha superato nel giugno 2011 quota 1,46. Dato anche il nuovo allargamento del deficit commerciale americano, che nei primi quattro mesi del 2011 ha superato 240 miliardi di dollari e che secondo le stime del CSC è destinato a raggiungere il 4,8% del PIL nel 2011.

Tuttavia, proprio per l'incertezza e la volatilità delle dinamiche valutarie, nelle previsioni del CSC sono stati incorporati i livelli di cambio correnti, ipotizzando così un dollaro a 1,43 euro in media nel 2011 e a 1,45 nel 2012. Il 17 giugno il cambio era a 1,43.

### Ristrutturazione del debito greco? No, grazie

Inevitabile e liberatoria. Così viene propagandata sui media la ristrutturazione del debito pubblico greco dalla stragrande maggioranza degli economisti e da una parte consistente del mondo politico mitteleuropeo. Così se ne discute, lontano dai riflettori, in alcune istituzioni internazionali.

I mercati prezzano una qualche forma di modifica, nemmeno tanto *soft*, dei termini delle obbligazioni emesse dalla Grecia e sostanzialmente considerano insostenibili le finanze pubbliche elleniche. Le agenzie di *rating* registrano l'aggravamento del quadro, contribuendo in misura non banale a renderlo più aggrovigliato.

Inevitabile e liberatoria perché: dalla metà del 2012 il supporto finanziario finora concesso dall'FMI e dai paesi euro non sarà sufficiente a far fronte al rimborso dei titoli in

scadenza; l'aggiustamento dei conti pubblici sta procedendo con ritardo; il ritorno sui mercati ai livelli raggiunti dai rendimenti dei titoli di stato greci comprometterebbe ogni politica di rientro; le condizioni macroeconomiche rimangono precarie.

Ma ci sono solide ragioni per sostenere che la ristrutturazione del debito pubblico non sia economicamente fondata per la Grecia (altra cosa sono le motivazioni politiche che animano chi la caldeggia) e avrebbe effetti domino simili o addirittura peggiori a quelli causati dal fallimento di *Lehman Brothers*.

L'unica opzione praticabile per risolvere la crisi del debito sovrano è che la Grecia continui, con ancor più vigore, sulla strada intrapresa e la comunità internazionale le lasci il tempo necessario per risanare i conti, aprendo a una nuova concessione di credito<sup>1</sup>.

Certamente ciò può indurre investitori e politici a comportamenti di *moral hazard*, ma è la soluzione meno costosa e può aprire la strada a un'ulteriore evoluzione nella costruzione europea, compresa una stringente vigilanza rafforzata da cessione di sovranità nazionale che impedisca opportunismi e violazioni dei patti. Ristrutturazioni leggere o volontarie sono operazioni che non sciolgono i nodi della tragedia greca e rischiano di minare la fiducia dei mercati anche nelle politiche austere adottate da altri paesi, perfino quelle ancora da disegnare negli USA.

Negli ultimi mesi il quadro economico greco si è deteriorato. Lo *spread* di rendimento tra i titoli di Stato decennali ellenici e quelli tedeschi ha raggiunto nuovi record (il 15 giugno 1405 punti base). Il deficit pubblico nel 2010 si è attestato a 24 miliardi (il 10,5% del PIL), contro i 18 (8,0%) indicati come obiettivo a maggio 2010, quando l'Eurozona e l'FMI hanno approvato il prestito ad Atene. Questo sfondamento è avvenuto nonostante sia stata adottata buona parte delle stringenti misure imposte allora. Misure che hanno avuto gli attesi effetti restrittivi: il PIL nel 2010 è diminuito del 4,5%, 0,5 punti più di quanto stimato un anno fa. Inoltre, è peggiorato il disavanzo commerciale, che ha raggiunto il 19,1% del PIL nel 2010 (dal 17,6% nel 2009), sia per la forte perdita di competitività accumulata negli anni scorsi sia per le ragioni di scambio più sfavorevoli, e il debito estero ha raggiunto il 77,8% del PIL. Infine, la protesta nel paese è sempre più diffusa e assume forme radicali di aperta ostilità verso Governo e Parlamento. Ciò non aiuta a far apparire, agli occhi degli osservatori esterni, gestibile il consenso e digeribili dall'elettorato altri tagli di spesa, aumenti di imposte e riforme.

<sup>1</sup> "Non esistono scorciatoie. La risposta alla crisi del debito sta innanzitutto nelle politiche nazionali, nella piena attuazione dei piani correttivi concordati. Alla solidarietà tra i paesi membri dell'Unione devono corrispondere senso di responsabilità e rispetto delle regole. Il sostegno finanziario da parte dei governi dell'area dell'euro serve ai paesi per procedere alle correzioni al riparo dalla volatilità dei mercati. Non è un trasferimento fiscale tra paesi ed è soggetto a condizioni stringenti". Banca d'Italia, Considerazioni finali, 31 maggio 2011.

I 40 miliardi che la Grecia riceverà nel 2011, come parte del pacchetto varato l'anno passato, garantiranno il finanziamento del deficit e il rimborso dei titoli di stato in scadenza. Ma nel 2012 i 24 miliardi residui non saranno sufficienti; nel piano finanziario rivisto dal Governo a febbraio scorso è compresa l'emissione per 27 miliardi di titoli a lungo termine che non è plausibile. Questo scenario viene letto come inevitabilmente indirizzato, appunto, verso il *default* sul debito pubblico.

In realtà, il *crack* non ha senso anzitutto proprio per la Grecia. Il paese, come gli altri PIGS, ha tuttora un elevato deficit primario: 4,9% del PIL nel 2010. Se decidesse di modificare le condizioni del debito, anche nell'ipotesi estrema di cancellazione del totale dovuto per azzerare la spesa per interessi (una misura mai adottata finora da un debitore sovrano), si precluderebbe per lungo tempo l'accesso al mercato dei capitali e non saprebbe come coprire il disavanzo primario, che quindi sarebbe costretta a sanare in modo repentino. I paesi che in passato hanno fatto ricorso al *default* avevano generalmente registrato negli anni precedenti una crescita insostenibile della spesa per interessi e un sostanziale pareggio del saldo primario, il cui valore mediano nel biennio prima dell'insolvenza era stato pari a -0,4% del PIL (l'analisi abbraccia gli ultimi vent'anni) ed era poi diventato attivo in quelli successivi.

Occorre ancora tenere presente che la Grecia, a fronte dello sconto sugli interessi imposto ai creditori, andrebbe incontro a conseguenze molto peggiori di quelle che si sono verificate di solito in simili casi e che normalmente sono costituite dalla perdita di reputazione<sup>2</sup>, dalla diminuzione del commercio con l'estero dovuta alla contrazione del credito all'esportazione e dalla probabilità di una crisi bancaria. La combinazione di questi tre effetti ha mediamente comportato una diminuzione del PIL, molto variabile (tra lo 0,6% e il 5,0%), nell'anno della bancarotta.

Nel caso della Grecia, però, queste stesse conseguenze sarebbero accentuate per almeno due ragioni. Anzitutto, nei passati episodi riguardanti altri paesi la ripresa è sempre stata aiutata dal deprezzamento del tasso di cambio, una leva che non può essere usata aderendo all'euro. Ciò limita enormemente le possibilità di recupero negli anni successivi. Si può ipotizzare allora un'uscita dalla moneta unica? Pur essendo contemplata (art. 50 del Trattato sull'Unione europea), è tecnicamente quasi irrealizzabile e difficile da immaginare per le sue conseguenze politiche ancor prima che economiche. Potrebbe significare la fine della moneta unica, poiché sarebbe seguita da altre defezioni forzate dai mercati. Lascerebbe, comunque, la nave greca in balia di onde al cui urto non reggerebbe, anche sul piano politico.

<sup>2</sup> Negli episodi più recenti i tempi per tornare sul mercato dopo un'insolvenza si sono ridotti a tre mesi e mezzo in media, ma con un forte aumento dei rendimenti sui titoli sovrani nell'anno successivo (fino a 400 punti base) e in quello dopo (sino a 250), seguito però da una diminuzione rapida. L'aumento dei rendimenti investe anche la raccolta di capitale per il settore privato.

In secondo luogo, ma non di secondaria importanza, difficilmente il sistema bancario greco sopporterebbe il colpo di massicce perdite sui titoli in portafoglio (circa 46 miliardi quelli pubblici domestici) e sugli altri prestiti concessi allo Stato (13 miliardi). Già ora le banche elleniche sono sotto pressione per effetto della crisi, tanto che 10 dei 110 miliardi di supporto accordati dall’FMI e dai paesi euro alla Grecia sono destinati proprio a finanziarle<sup>3</sup>. Forti perdite registrerebbero anche i fondi pensione che detengono ingenti quantità di *bond* greci (circa 5-6 miliardi).

Se per la Grecia il *default* avrebbe conseguenze dirette catastrofiche, quelle indirette attraverso le ricadute sulle altre economie dell’euroarea sarebbero non meno gravi e di intensità difficilmente prevedibile. Le nazioni a più alto debito pubblico ed estero (Irlanda e Portogallo, seguite dalla Spagna) sarebbero travolte da una nuova crisi di fiducia. Le nazioni che finanziano il debito greco (Germania e Francia su tutte) verrebbero contagiate attraverso il canale bancario. Quest’ultimo agisce in tre modi: la svalutazione dei titoli di stato greci e le perdite sugli altri prestiti concessi ad Atene che darebbero un duro colpo al patrimonio delle banche, le quali dovrebbero ricapitalizzarsi e stringerebbero il credito; la svalutazione dei titoli emessi dal settore privato greco e in mano agli investitori e agli istituti finanziari europei (dovuta alla probabile crisi bancaria e del settore privato in conseguenza proprio del *default* sovrano); il pagamento dei *credit default swap*, i derivati utilizzati dagli operatori per coprirsi dal rischio di insolvenza e che sul debito greco sono pari a circa 77 miliardi.

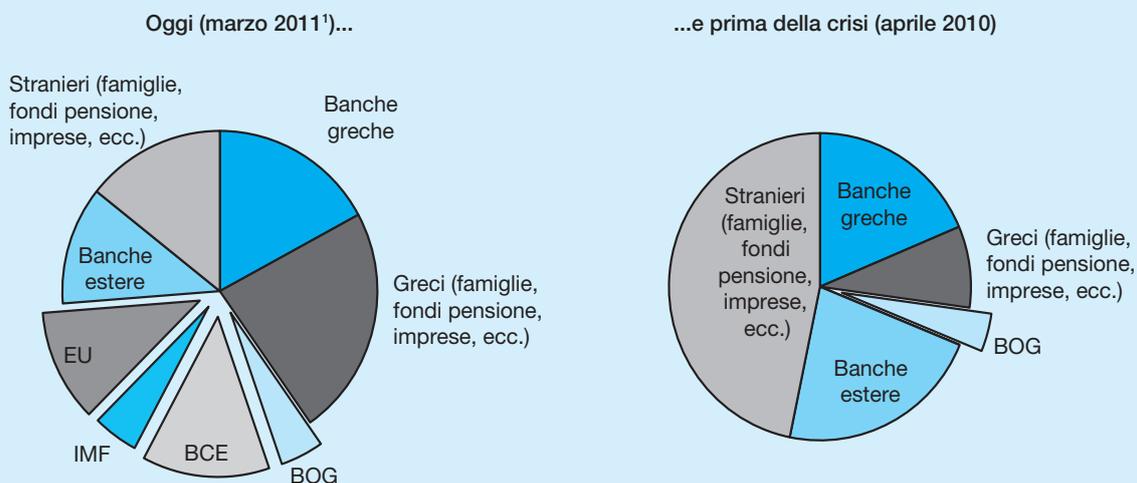
Chi detiene il debito pubblico greco? Il settore privato ellenico a inizio 2011 ne aveva in portafoglio il 40% (139 miliardi). Quello privato estero il 26%. Le istituzioni internazionali (BCE, paesi euro, FMI) il 29%, cui va aggiunto il 4% in mano alla Banca nazionale greca, che agisce di concerto con la BCE (Grafico A). Il contagio finanziario internazionale passerebbe, dunque, per quel quarto in possesso degli investitori esteri, di cui quasi la metà (12%) posseduto dalle banche (soprattutto europee) e il 14% dagli altri investitori.

È una quota decisamente più bassa di quella che c’era nell’aprile 2010, quando gli investitori esteri (47%) e le banche estere (22%) detenevano oltre i due terzi del debito pubblico greco. Questo vuol dire che da quando è scoppiata la crisi dei debiti sovrani nell’Eurozona, gli investitori esteri hanno ridotto l’esposizione di 96 miliardi; in particolare le banche straniere lo hanno fatto per 27 miliardi dal marzo al dicembre 2010 (-38 dal settembre 2009). Ciò grazie proprio al pacchetto di salvataggio varato nel maggio di un anno fa e che ha permesso di attenuare, ma non eliminare, le ripercussioni di un’eventuale insolvenza ellenica sulle istituzioni finanziarie private estere. Le cui perdite potenziali resterebbero comunque significative.

<sup>3</sup> Gli stress test bancari condotti da BCE, Commissione europea e CEBS nel 2010, pur ignorando problemi di liquidità e di leva, hanno bocciato una banca greca su sei.

Grafico A

### Chi detiene il debito pubblico greco (Quote %)



<sup>1</sup> Banche estere: dicembre 2010.

Fonte: stime CSC su dati BIS, BCE, BOG, Oxford economics.

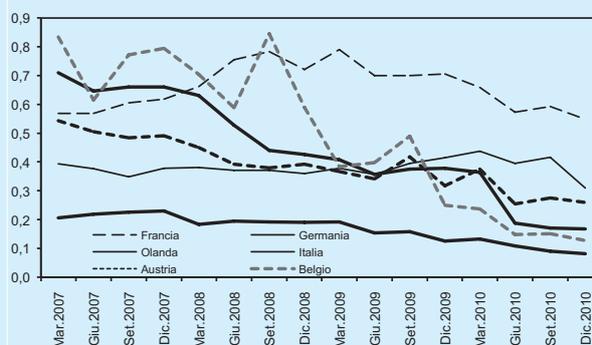
D'altra parte, è nel frattempo aumentata l'esposizione del settore privato greco nei confronti del settore pubblico ellenico e ciò rende più probabile una crisi bancaria domestica in caso di bancarotta sovrana. Per questa ragione gli investitori esteri sono in fuga anche dalle banche greche (-11 miliardi la loro esposizione verso di queste da marzo 2010 e -26 dal settembre 2009) e dal resto del settore privato greco (-1 e -30, rispettivamente, nei due archi temporali).

Nel corso del 2010 la riduzione dei prestiti totali alla Grecia da parte delle banche tedesche è stata di 7 miliardi (e in generale di 70 miliardi verso i quattro PIGS), di quelle francesi di 9 miliardi (e di 76), delle olandesi di 5 (e di 30) e delle italiane di 2 (e di 5, ma erano molto meno coinvolte). Le banche rimangono comunque ancora molto esposte; soprattutto gli istituti francesi, in percentuale dell'attivo; quelli italiani sono i più al riparo (Grafico B).

Il disimpegno degli investitori esteri riguarda anche gli altri paesi PIGS. La

Grafico B

### Esposizione: banche francesi ancora al top (Finanziamenti esteri<sup>1</sup> alla Grecia, stock in % dell'attivo bancario)



<sup>1</sup> Prestiti esteri a banche, settore pubblico e settore privato della Grecia.  
Fonte: elaborazioni CSC su dati BIS, Thomson Reuters, BCE.

quota di debito pubblico detenuta dall'estero era del 55% per il Portogallo e per l'Irlanda a fine 2010, simile a quella per la Grecia, contro il 74-75% per entrambi a fine 2008; per la Spagna si tratta, invece, del 48% a dicembre dello scorso anno.

Un *default* greco minerebbe poi la stabilità della BCE. Questa, infatti, possiede circa 45 miliardi di titoli pubblici greci acquistati sul mercato secondario per sostenerne la domanda e una quantità perfino maggiore ricevuta come collaterale dalle banche greche e da altri istituti europei.

Tutto ciò metterebbe in seria difficoltà l'economia del resto dell'eurozona e ne farebbe cadere la domanda interna, provocando ulteriori ricadute negative sul sistema economico ellenico e vanificando i presunti vantaggi derivanti dall'insolvenza o addirittura dall'abbandono della moneta unica e dal ritorno alla dracma.

Se una bancarotta sul debito pubblico non è una strada percorribile, a quale ricetta può ricorrere la Grecia?

Primo, non c'è alternativa a proseguire sulla strada del risanamento dei conti pubblici e delle riforme strutturali. Ciò è indispensabile sia per riportare i tassi di rendimento sui titoli pubblici a livelli sostenibili sia per recuperare competitività. Inoltre, il risanamento della Grecia è una condizione essenziale per la stabilizzazione dell'euro. Ma il Governo greco deve avere il tempo necessario per poter raggiungere questi obiettivi. Il programma approvato lo scorso anno concedeva solo un anno e mezzo prima di dover tornare a finanziarsi sui mercati. Un tempo troppo breve, che è diventato ancora più stretto per effetto della revisione al rialzo del deficit degli anni precedenti e del deterioramento ulteriore della situazione economica. Quindi, è necessario riprogrammare il ritorno sui mercati a una data più lontana. Ciò significa che occorre finanziare il deficit e il rimborso dei titoli in scadenza. Nel farlo, occorre non solo salvaguardare il valore dei titoli pubblici greci e degli altri prestiti al governo ellenico, ma evitare di far ricorso anche solo tecnicamente a un *default* per evitare il pagamento dei *credit default swap*.

L'unica opzione praticabile è che paesi euro e FMI accordino un prestito ulteriore alla Grecia, in misura tale da lasciargli il tempo di adottare le riforme necessarie e di iniziare a vederne i risultati. Imponendogli ulteriori condizioni si riduce il rischio di *moral hazard* e si favorisce il rientro più veloce possibile.

È innegabile che questa sia una soluzione costosa e soprattutto impopolare perché più complessa da spiegare. Infatti, si trasferiscono i rischi connessi all'insolvenza della Grecia dal settore privato al pubblico e quindi, potenzialmente, ai contribuenti degli altri paesi europei, accrescendo, per il futuro, la probabilità di comportamenti opportunistici. Le banche e gli investitori privati vedrebbero riconoscersi il pagamento integrale del ca-

pitale prestato e degli interessi che incorporano il premio per il rischio di insolvenza. Rischio questo che, di fatto, verrebbe meno a seguito dell'intervento dell'FMI e dei governi dei paesi euro.

L'ideale sarebbe coinvolgere il settore privato come nei passati *default* (per esempio imponendo una limitata riduzione del rimborso, allungando le scadenze dei titoli di Stato e dei prestiti). Ma ciò è nei fatti impossibile perché le conseguenze potrebbero avere, per quegli stessi contribuenti, costi certi e di gran lunga superiori.

Le proposte al centro del dibattito riguardano ristrutturazioni su base volontaria. Queste, se adottate, allungherebbero i tempi di rimborso solo per una parte del debito greco. Sarà comunque necessario un ulteriore supporto europeo, mentre il coinvolgimento del settore privato resterà minimo. Si tratta di opzioni che al più possono servire in qualche capitale europea a ottenere il consenso interno per il nuovo e indispensabile aiuto alla Grecia.



## 2 LA GIUSTIZIA PIÙ VELOCE ACCELERA L'ECONOMIA

*Non poter contare su una giustizia civile degna di questo attributo è per l'economia italiana uno dei principali ostacoli sulla strada verso un sentiero di crescita più elevata, a ritmi pari a quelli degli altri paesi avanzati. Le inefficienti distribuzione territoriale, organizzazione e dimensione degli uffici giudiziari e l'anomala propensione alla litigiosità degli agenti economici interagiscono in un circolo vizioso che produce un'intollerabile durata dei procedimenti, mina la certezza del diritto, impedisce ai mercati di ben funzionare e distorce i comportamenti dei cittadini e delle imprese. La sfiducia nel mutuo rispetto delle regole aumenta l'importanza delle relazioni personali e scoraggia la crescita dimensionale e gli investimenti delle imprese. La lungaggine della giustizia fa sì che i tribunali siano utilizzati per perpetuare la violazione degli obblighi contrattuali e delle norme, anziché per farli rispettare. I costi per il sistema economico sono enormi.*

*La giustizia inefficiente ha, infatti, effetti diretti e negativi sui progetti delle imprese, il cui rendimento diviene più incerto e, in questo modo, contrasta la loro espansione, incentivandole invece a rimanere piccole. La correlazione a livello provinciale fra la dimensione media delle imprese e la durata dei procedimenti giudiziari conferma questa ipotesi. Ci sono inoltre effetti indiretti sulla performance economica del Paese che dipendono dall'impatto che la giustizia civile ha sulla fiducia dei cittadini e sulla perdita di competitività dell'intero sistema produttivo. Secondo alcune stime elaborate dal CSC basate sull'eterogeneità geografica nella lunghezza dei processi di primo grado, le ripercussioni sullo sviluppo economico sono rilevanti: se nella provincia di Bari la giustizia civile avesse la medesima efficienza che si riscontra nella provincia di Torino (-60% circa di durata dei procedimenti), la sua crescita economica nel periodo 2000-2007 sarebbe stata più elevata di 2,4 punti percentuali. Per l'Italia una riduzione del 10% della lunghezza dei processi aggiungerebbe lo 0,8% al PIL.*

*La situazione di perdurante lentezza della giustizia civile e le sue rilevanti conseguenze sulla prosperità del Paese rendono urgente intervenire agendo contemporaneamente su più fronti. È importante non solo l'approvazione dei provvedimenti ma anche l'attuazione delle riforme e la valutazione della loro efficacia. Dal lato dell'offerta di giustizia è prioritario rivedere la geografia degli uffici giudiziari, puntando a un sistema di tribunali di taglia medio-grande e distribuiti secondo i livelli di sviluppo economico e sociale dei singoli territori. La dimensione è importante per favorire*

---

Il paragrafo 2.1 è stato elaborato da Mauro Sylos Labini (CSC e Università di Pisa) e il 2.2 da Federico Mastrolilli, Antonio Matonti e Marcella Panucci (Area Affari legislativi Confindustria). La stesura del capitolo si è avvalsa dei preziosi suggerimenti di Magda Bianco (Banca d'Italia), forniti a titolo personale e senza coinvolgere in alcun modo l'istituzione di appartenenza. L'ispirazione a trattare il tema della giustizia civile è venuta al CSC anche dalle

*la produttività e la specializzazione dei magistrati, così come lo è l'informatizzazione di tutte le fasi dei procedimenti e la costituzione di banche dati per aumentare la conoscenza e la consapevolezza degli orientamenti della giurisprudenza tra tutte le parti interessate, compresi gli stessi magistrati. La cui carriera economica va improntata al merito e alla competenza e non più lasciata, in modo più o meno automatico, all'avanzare dell'anzianità. Dal lato della domanda è urgente eliminare, o quanto meno limitare, i numerosi incentivi alla litigiosità. Controversie seriali e di massa, meccanismi di calcolo slegati dall'esito delle cause e opacità della remunerazione degli avvocati e applicazione del principio del «chi perde paga» sono alcune delle aree di intervento. Per sradicare l'eccesso di domanda di giustizia occorre calibrare meglio il sistema dei tre gradi di giudizio: la possibilità di portare fino in Cassazione qualunque tipo di causa va contro il buon senso e rischia di compromettere la risorsa più scarsa, quella della giustizia percepita come giusta. A scapito della reputazione della magistratura e, a lungo andare, della sua stessa indipendenza, che va invece tutelata.*

## **2.1 Per una giustizia civile degna di un paese civile: diagnosi ed effetti economici**

### *L'Italia nel confronto internazionale*

Le istituzioni che amministrano la giustizia sono fondamentali per il buon funzionamento di un'economia di mercato, oltre che per il progresso civile di una nazione. Se vacilla il principio della certezza del diritto, viene intaccata la fiducia dei cittadini e delle imprese, che non investono e rinunciano a crescere. Aumentano, inoltre, i costi di transazione e i mercati diventano meno efficienti, dato che, per funzionare, finiscono per fare affidamento soprattutto su legami sociali preesistenti, invece che sulla fiducia nel reciproco rispetto delle regole. Ciò contribuisce a spiegare, tra l'altro e in particolare, il cattivo funzionamento e il rachitismo in Italia dei mercati finanziari esterni al canale bancario, che si fondano su relazioni indirette, mediate e impersonali. Sono, inoltre, incentivati i comportamenti opportunistici e i tribunali e gli uffici giudiziari vengono utilizzati per resistere alla giustizia piuttosto che per ottenerla, rimanendo soffocati da un numero anomalo di controversie, spesso vecchie di anni, che in condizioni normali non arriverebbero davanti a un magistrato.

Quello descritto è un vero e proprio circolo vizioso che parte dalle istituzioni giudiziarie, passa attraverso il sistema economico e, influenzando negativamente l'atteggiamento di citta-

---

relazioni di Giovanni Maria Flick, Presidente emerito della Corte Costituzionale ed ex Guardasigilli, Luciano Panzani, Presidente del Tribunale di Torino, e Daniela Marchesi (ISTAT), durante il Comitato scientifico di Confindustria, coordinato da Stefano Micossi, del 15 marzo 2011, e dalla vivace discussione che ne è seguita. Alcune utili informazioni sono state raccolte in un Focus Group cui hanno partecipato Telecom Italia, ENI, FIAT, Lottomatica e Fastweb, che si ringraziano. Un particolare riconoscimento ad Angelo Ciancarella, che nella carriera professionale ha ricoperto vari incarichi (tra cui portavoce del Ministro della Giustizia, prima, e della Corte Costituzionale, poi), per il supporto tecnico e di idee. L'intera responsabilità di quanto scritto ricade sugli autori e sui curatori.

dini e imprese verso la giustizia, ritorna indietro alle procure e ai tribunali, creando così le premesse per l'immobilità<sup>1</sup>.

**Un circolo vizioso** È un tale circolo vizioso che impedisce all'Italia di avere una giustizia civile degna di un paese civile. Soprattutto in relazione alla durata abnorme dei processi che, diversamente da quanto avviene nei principali paesi avanzati, rende spesso inutile il loro esito, finendo per avvantaggiare chi ha torto perché viene favorito dal tempo che passa.

La punta dell'iceberg dell'inefficienza della giustizia italiana è rappresentata dal numero di condanne presso la Corte europea per la irragionevole lunghezza dei procedimenti (art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo). Nel 2008, ultimo anno per cui esistono dati comparabili, su 54 condanne complessive ricevute dall'Italia ben 53 sono dovute alla lentezza della giustizia civile. Con l'eccezione della Grecia, nessun altro paese con un livello di sviluppo economico simile a quello dell'Italia ha un numero di condanne comparabile (Tabella 2.1). In termini pro-capite, oltre appunto alla Grecia, fanno peggio Romania, Slovacchia, Slovenia, Macedonia e Ucraina.

Le condanne di Strasburgo, comunque, sono soltanto la spia di una situazione intollerabile, confermata, oltre che dalle denunce annuali pronunciate da magistrati e presidenti della Corte di Cassazione in occasione dei discorsi d'apertura dell'anno giudiziario, anche dai confronti internazionali sulla durata media dei processi. La durata non è il solo indicatore di efficienza di un sistema giudiziario, che può essere rivelata anche dalla qualità delle sentenze e dal costo delle cause; ma la sua disponibilità per un numero di paesi relativamente alto lo rende di gran lunga quello più utilizzato. Secondo i dati della Commissione Europea per l'Efficienza della Giustizia (CEPEJ), in Italia i tempi per arrivare a una decisione in un procedimento di primo grado sfiorano l'anno e mezzo e sono quasi doppi rispetto a quelli della Francia e superiori di quattro volte rispetto a quelli dell'Austria (Tabella 2.2).

<sup>1</sup> Le molteplici interazioni fra giustizia e sistema economico sono analizzate e spiegate con precisione da Daniela Marchesi nel volume *Litiganti, avvocati e magistrati* edito da Il Mulino nel 2003.

Tabella 2.1

<b>La giustizia civile ci condanna</b>				
(Numero di condanne per l'infrazione dell'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, 2008)				
	Civile	Penale	Totale	Totale per 10 milioni di abitanti
Grecia	41	12	53	47
<b>Italia</b>	<b>53</b>	<b>1</b>	<b>54</b>	<b>9</b>
Belgio	5	4	9	8
Danimarca	0	2	2	4
Portogallo	1	nd	1	1
Svezia	1	0	1	1
Francia	nd	nd	1	0
Irlanda	0	0	0	0
Olanda	0	0	0	0
Norvegia	0	0	0	0
Spagna	0	0	0	0
Regno Unito <sup>1</sup>	0	0	0	0

<sup>1</sup> Inghilterra e Galles.  
Fonte: elaborazione CSC su dati CEPEJ.

### L'alto costo per le imprese

Il quadro sembra persino più grave per le attività giudiziarie che riguardano direttamente l'economia e le imprese. Secondo gli indicatori della Banca Mondiale pubblicati nel rapporto *Doing Business 2011*, il tempo necessario per risolvere una controversia relativa all'applicazione di un contratto commerciale è in Italia più di due volte superiore rispetto a quello medio OCSE e quasi quattro volte maggiore rispetto a quello della Francia. Oltre ai tempi molto più lunghi, anche il costo medio sopportato dalle imprese italiane è relativamente più alto: rappresenta circa il 30% del valore della controversia stessa, mentre è del 17% in Francia e del 19% nella media OCSE (Tabella 2.3). Non sorprende quindi che, come rileva una recente indagine della Banca d'Italia, in un terzo dei casi l'impresa colpita da un inadempimento contrattuale preferisca accordarsi con la controparte che non ha rispettato il contratto piuttosto che attendere indefinitamente l'esito del giudizio<sup>2</sup>.

Come succede con altri indicatori della qualità di servizi pubblici e infrastrutture, anche nel caso della giustizia l'Italia è un paese molto eterogeneo, con le regioni del Nord che staccano nettamente quelle del Sud: nel 2007 la durata media di un processo di cognizione ordinaria<sup>3</sup> in primo grado a Taranto era più di quattro volte superiore a quella di Torino (Mappa 2.1). Il distacco è netto anche per quel che riguarda i tempi di risoluzione delle controversie commerciali: secondo uno studio della Banca d'Italia, al Sud sono di circa il 20% più lunghi rispetto al Nord<sup>4</sup>.

<sup>2</sup> Si tratta dei dati dell'indagine INVIND relativi alle sole imprese industriali con almeno 50 addetti e citati dal Governatore, Mario Draghi, nelle Considerazioni finali sul 2008.

<sup>3</sup> Sono di cognizione ordinaria tutti i procedimenti civili, diversi da quelli cautelari e di esecuzione, che seguono il rito ordinario. Ne sono quindi esclusi, tra gli altri, quelli in materia di separazioni, divorzi, minori, lavoro e fallimenti.

<sup>4</sup> Si veda il lavoro di Magda Bianco e Francesco Bripi, *Gli oneri burocratici per l'attività d'impresa: differenze territoriali*, pubblicato nel volume *Mezzogiorno e politiche regionali*, Banca d'Italia, Convegni e seminari, 2009.

Tabella 2.2

<b>Italia in testa per la durata dei processi...</b> (Giorni necessari per la definizione di un processo civile di primo grado)		
	2006	2008
<b>Italia</b>	<b>507</b>	<b>533</b>
Portogallo	449	430
Spagna	261	296
Francia	262	286
Austria	135	129

Fonte: elaborazioni CSC su dati CEPEJ.

Tabella 2.3

<b>...e per i costi per risolvere controversie commerciali</b> (Dati 2010)			
	Numero di procedure necessarie	Giorni necessari	Costo (in % del valore della controversia)
<b>Italia</b>	<b>41</b>	<b>1210</b>	<b>30</b>
Germania	30	394	14
Francia	29	331	17
Spagna	39	515	17
Regno Unito	29	399	23
Stati Uniti	32	300	14
OCSE	31	518	19

Fonte: elaborazione CSC su dati *Doing Business 2011*.

Un altro studio della Banca d'Italia mostra, tuttavia, che la *performance* del sistema giudiziario italiano è relativamente scarsa anche nelle macro regioni più avanzate: nel 2006, nel Nord Ovest occorrevano 306 giorni per la definizione di un procedimento civile di primo grado, contro i circa 250 di Francia e Spagna e i 157 della Germania<sup>5</sup>.

### Le ragioni del divario: le carenze dell'offerta

Il circolo vizioso che rende inefficiente la giustizia civile in Italia fa sì che le cause e le conseguenze del suo cattivo funzionamento si confondano facilmente. È quindi complicato identificare con precisione quali siano le principali ragioni del divario con gli altri paesi avanzati. Per individuare i fattori maggiormente critici, è possibile però distinguere fra l'offerta e la domanda di giustizia.

#### Spesa adeguata

L'offerta è intesa come la capacità del sistema giudiziario di prendere decisioni che risolvono le controversie fra le parti. La sua *performance* dipende, oltre che dalle risorse umane e finanziarie a essa destinate, dagli assetti organizzativi degli uffici giudiziari e dagli incentivi e dalle motivazioni di giudici e cancellieri.

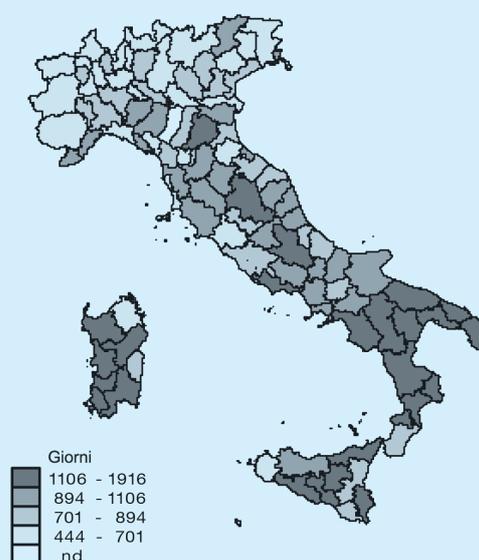
Secondo i dati CEPEJ riferiti al 2008, l'Italia spende per il funzionamento del sistema giustizia (civile e penale) circa lo 0,19% del PIL. Si tratta di un dato non dissimile dalla media dei paesi europei per i quali esistono informazioni comparabili. A livello aggregato, il Paese spende meno della Spagna (0,24%), ma più della Francia (0,13%) e, anche se di poco, del Regno Unito (0,17%). Differenze maggiori riguardano, invece, la composizione della spesa: in Italia circa il 70% è destinata ai tribunali, il 27% alle procure e solo il 3% al pubblico patrocinio, ossia all'istituto che permette ai cittadini meno abbienti di essere comunque difesi da un avvocato. Nel Regno Unito, invece, ben il 45% della spesa è destinato al pubblico patrocinio e solo il 35% ai tribunali<sup>6</sup>. Non

<sup>5</sup> Si veda il lavoro di Amanda Carmignani e Silvia Giacomelli, *La giustizia civile in Italia: i divari territoriali*, Banca d'Italia, Questioni di economia e finanza n. 40, 2009.

<sup>6</sup> Questo dato riflette profonde differenze istituzionali e in particolare gli alti costi di accesso alla giustizia del Regno Unito.

Mappa 2.1

#### Italia: giustizia a più velocità (Durata media procedimenti di cognizione ordinaria)



Fonte: elaborazioni CSC su dati ISTAT.

esistono purtroppo dati per la Francia, che ha un sistema giudiziario più simile al nostro. È interessante, comunque, scomporre ulteriormente e confrontare le quote della spesa destinata ai tribunali che vengono utilizzate per pagare gli stipendi: l'Italia è nettamente prima in questa classifica fra i grandi paesi europei con circa il 76%. Seguono la Spagna con il 64%, il Regno Unito con il 60% e la Francia con il 55%. Il dato riflette il numero di giudici che in Italia sono 10,2 ogni 100 mila abitanti, contro i 9,1 della Francia; ma la numerosità dei giudici non basta a spiegarlo, giacché i giudici sono di più sia in Germania sia in Spagna (rispettivamente 24,4 e 10,7).

**Tribunali mal distribuiti...** Oltre che destinare una quota relativamente alta della sua spesa ai tribunali e agli stipendi, l'offerta di giustizia italiana è caratterizzata da una distribuzione territoriale poco razionale e che non sembra andare incontro alle esigenze dei cittadini, ma riflette la geografia politica e giudiziaria preunitaria. Anche dopo la revisione delle circoscrizioni giudiziarie introdotta alla fine degli anni 90, che tra le altre cose ha comportato la soppressione di circa 450 uffici di pretura, ancora molte province hanno più di un tribunale e, in molti casi, il numero delle sedi non sembra giustificato dall'ampiezza della popolazione residente o da altre determinanti della domanda di giustizia.

Anche a causa di questa distribuzione geografica, in Italia i tribunali di primo grado servono in media pochi cittadini, circa 55mila; in Francia e Inghilterra circa 90mila e in Germania, che pure ha un numero di giudici per abitante più alto, addirittura 100mila.

**... e troppo piccoli** Inoltre, tribunali piccoli e sottodimensionati costringono i giudici a occuparsi di cause dal contenuto molto vario. Non possono quindi sfruttare le economie di scala tipiche dei grandi tribunali e hanno maggiore difficoltà a creare specializzazioni interne. Uno studio recente ha stimato la funzione di produzione dei tribunali italiani trovando che la produttività di ciascun magistrato è crescente al crescere della dimensione del tribunale e che circa il 70% dei tribunali è troppo piccolo rispetto alla sua scala efficiente<sup>7</sup>.

Un tema di sempre maggiore rilevanza per l'organizzazione dei tribunali è l'introduzione delle tecnologie della comunicazione e dell'informazione (ICT) e la cosiddetta digitalizzazione del processo civile. L'uso delle ICT può portare benefici potenzialmente enormi al sistema della giustizia per almeno tre ragioni. In primo luogo, consente agli uffici giudiziari di elaborare maggiori quantità di informazioni con costi notevolmente inferiori e di gestire meglio l'interazione interna. In secondo luogo, offrendo la possibilità di comunicare e depositare gli atti processuali presso gli uffici giudiziari in modo più efficiente, l'uso delle ICT semplifica l'interazione dei tribunali con l'esterno e, in particolare, con gli avvocati e

<sup>7</sup> Si veda il rapporto ISAE del giugno 2008 su *Priorità nazionali. Infrastrutture materiali e immateriali*.

le parti in causa. Infine, facilita la raccolta delle informazioni che riguardano l'attività dei tribunali e può avere quindi un importante effetto indiretto nel migliorare la rendicontazione degli uffici giudiziari e nel diffondere e consolidare, dentro gli stessi uffici e tra la professione forense e i cittadini, la giurisprudenza, velocizzando i processi.

#### **Le ICT sono poco usate**

La digitalizzazione, intesa come puri acquisto e manutenzione dei computer, assorbe in Italia circa il 2,4% della spesa complessiva dei tribunali (dati CEPEJ riferiti al 2008). Si tratta di una quota comparativamente non trascurabile (in Francia e in Spagna è circa l'1,5%) e perciò sorprende che, invece, il cosiddetto processo civile telematico, un progetto volto a informatizzare la consultazione dei dati giudiziari, la notifica e il deposito degli atti, coinvolga soltanto il 18% dei tribunali ordinari, secondo dati del Ministero della Giustizia. Parte della spiegazione è da ricercare, secondo il parere di alcuni presidenti di tribunale, nelle scarse competenze informatiche del personale degli uffici giudiziari. Questa situazione è aggravata dal fatto che in Italia la quota di spesa per i tribunali destinata alla formazione professionale e all'istruzione dei dipendenti è comparativamente molto bassa (0,03% del totale, contro l'1,5% della Francia).

#### **Motivazioni distorsive**

Infine, un ruolo fondamentale nell'offerta di giustizia è svolto dalla produttività dei giudici e quindi, oltre che dalle loro competenze, anche dalle loro motivazioni. In Italia, una volta superato il concorso per diventare magistrato, le motivazioni estrinseche legate alla progressione di carriera e alla remunerazione economica diventano piuttosto scarse: la progressione di carriera dei magistrati, come del resto quella della maggior parte degli altri funzionari pubblici, è di fatto automatica (si veda oltre) ed è scandita essenzialmente dall'anzianità.

Con l'ordinamento varato nel 2007 qualche cambiamento è stato introdotto: il passaggio di grado del magistrato non è più completamente automatico e la progressione economica dipende da una valutazione quadriennale di competenza del Consiglio Superiore della Magistratura (CSM). In caso di una prima valutazione negativa, la progressione si blocca e, dopo una seconda, è previsto il licenziamento. Con il vecchio ordinamento, invece, il passaggio di grado avveniva dopo 2, 13, 20 e 28 anni e le valutazioni sull'operato dei giudici sembravano particolarmente generose. Oggi, invece, la valutazione quadriennale dovrebbe basarsi su criteri più oggettivi, quali la capacità, la laboriosità, la diligenza e l'impegno, tutti misurati anche da indicatori quantitativi. È ancora presto, comunque, per valutare gli effetti della riforma e la situazione attuale, al netto di possibili cambiamenti nelle aspettative dei giudici che solo dati futuri potranno rivelare, va considerata ancora come un prodotto del vecchio ordinamento.

Prima della riforma, comunque, le motivazioni principali dei magistrati erano quasi esclusivamente quelle intrinseche derivanti dalla passione per il loro lavoro o quelle legate al pre-

stigio professionale e alla loro reputazione, sia all'interno sia all'esterno dei tribunali. Questo stato di cose non è di per sé negativo, ma può aver portato a un impegno maggiore da parte dei magistrati italiani nelle attività, come la redazione e la stesura della motivazione delle sentenze, in cui la professionalità e la reputazione sono maggiormente valorizzate. Sono invece penalizzate, secondo questa ipotesi, quelle fasi altrettanto importanti per dirimere una controversia dalle quali però non derivano un prestigio o una gratificazione professionale immediati: l'istruttoria, la semplificazione degli elementi del processo, la ricerca di una conciliazione e lo scoraggiamento delle parti dal proseguire cause inutili e pretestuose. Questa interpretazione è coerente con la propensione dei giudici italiani a redigere sentenze particolarmente prolisse e a prestare una scarsa attenzione alla fase istruttoria del processo. Secondo alcuni osservatori, è questa una delle cause della eccessiva durata dei processi.

### *Le ragioni del divario: litigiosità eccessiva*

Il secondo gruppo di fattori potenzialmente all'origine dell'eccessiva durata dei processi è quello relativo alla domanda di giustizia, intesa come l'insieme delle controversie per la cui risoluzione si fa ricorso al sistema giudiziario. In questo caso, diversamente da quanto avviene per l'offerta, i dati rivelano che le differenze con gli altri grandi paesi europei sono notevoli: nel 2008 in Italia sono stati avviati 4,77 procedimenti civili ogni cento abitanti, contro i 3,58 della Spagna e i 2,73 della Francia (Tabella 2.4). Ci sono pochi dubbi circa il fatto che questo vero e proprio eccesso di litigiosità sia una delle cause più importanti della spropositata durata dei processi. Meno ovvio, invece, è comprendere quali siano le sue determinanti.

In primo luogo, la lunga durata dei processi, oltre a essere una conseguenza dell'elevata litigiosità, contribuisce a spiegarla: se i tempi si dilatano, la parte che sa di essere nel torto ha tutto l'interesse a non risolvere extra-giudizialmente una controversia e, lasciando che la controparte si rivolga a un tribunale, cerca di approfittare delle inefficienze e delle lungaggini del sistema, sperando che la sentenza arrivi solo dopo molti anni. Si spiegano così alcuni dati anomali circa la concentrazione della litigiosità come, per esempio, quelli sul contenzioso nazionale di primo grado in materia di previdenza e assistenza o i ricorsi per risarcimento dei danni da sinistri stradali.

**Tabella 2.4**

<b>La domanda di giustizia ci sommerge</b> (Procedimenti civili di primo grado sopravvenuti, 2008)		
	Totale	Per 100 abitanti
<b>Italia</b>	<b>2842668</b>	<b>4,77</b>
Spagna	1620717	3,58
Francia	1188517	2,73
Regno Unito <sup>1</sup>	298769	0,55

<sup>1</sup> Inghilterra e Galles.  
Fonte: elaborazioni CSC su dati CEPEJ.

### Più avvocati, più cause

In secondo luogo, le statistiche storiche rivelano che la litigiosità non è una caratteristica immutabile e quasi antropologica dei cittadini italiani: il flusso di nuove cause non è sempre stato così alto ed è aumentato in modo vertiginoso solo dalla seconda metà degli anni 80. Da allora e nel giro di un ventennio il numero di procedimenti civili di cognizione ordinaria e in materia di lavoro, previdenza e assistenza avviati in primo grado è aumentato di circa 2,5 volte. Come si spiega questa vera e propria esplosione? Studi recenti hanno messo in evidenza come essa sia avvenuta contemporaneamente all'aumento del numero di avvocati iscritti agli albi, che sono passati dai 48mila del 1985, agli oltre 100mila del 2000 e hanno superato i 200mila nel 2009 (Grafico 2.1).

Non è semplice comprendere quale sia la causa e quale l'effetto tra la maggiore domanda di giustizia e il più elevato numero di avvocati. Alcuni ricercatori, però, suggeriscono, anche con analisi empiriche convincenti, che la direzione del nesso causale vada dal numero degli avvocati alla litigiosità: in presenza di alte asimmetrie informative sulla qualità delle prestazioni professionali e di vere e proprie restrizioni alla concorrenza, gli avvocati possono indurre più di un cliente a intentare cause non completamente necessarie. La situazione è aggravata dal fatto che gli avvocati in genere sono pagati sulla base del tempo e del numero degli atti dedicati a ciascun procedimento e a prescindere dall'esito della causa<sup>8</sup>.

### Le conseguenze economiche dei lunghi processi

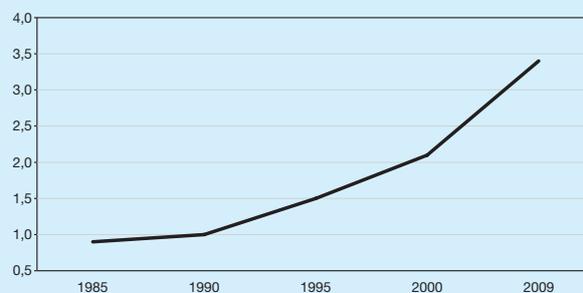
Le inefficienze della giustizia civile hanno effetti negativi sulla *performance* economica del Paese. La giustizia, insieme all'istruzione e alla sanità, è una delle istituzioni senza le quali una economia di mercato non riesce a ben funzionare e a creare prosperità per i cittadini. Quali sono i canali attraverso cui questi effetti hanno luogo? È possibile quantificare il loro impatto?

<sup>8</sup> Si vedano i lavori di Paolo Buonanno e Matteo Galizzi, *Advocatus, et non latro? Testing the Supplier-Induced-Demand Hypothesis for Italian Courts of Justice*, Nota di lavoro, Fondazione Enrico Mattei, n. 52, 2010, e di Amanda Carmignani e Silvia Giacomelli, *La giustizia civile in Italia: i divari territoriali*, Banca d'Italia, Questioni di economia e finanza, n. 40, 2009.

Grafico 2.1

#### L'esplosione degli avvocati

(Numero di avvocati iscritti agli albi ogni 1000 abitanti)



Fonte: elaborazione CSC su dati Cassa Forense.

**Esiti  
incerti...**

Un primo canale passa per i costi per le imprese. Rivolgersi a un tribunale comporta un'elevata dose di incertezza e i tempi entro i quali una decisione verrà presa dipendono spesso dal caso. Si spiega così che la magistratura, nonostante il rispetto per il suo operato, talvolta rischioso, per esempio nell'azione contro la criminalità organizzata e il terrorismo, non sia al top tra le istituzioni che godono della massima fiducia tra gli italiani: secondo un'indagine Demos condotta per il CSC all'inizio del 2010, ha riscosso solo nel 42% delle risposte «molta» o «moltissima» fiducia. È per questo che, come anticipato, una quota rilevante delle imprese che pure ritiene di aver ragione preferisce trovare un accordo extra-giudiziale e, secondo i dati dell'indagine INVIND della Banca d'Italia, in media rinuncia al 36% della somma dovuta pur di non andare in giudizio.

**...e scarsa  
fiducia**

Il secondo canale è la dimensione delle aziende. Oltre a quello che le imprese dicono è importante osservare come le imprese si comportano. La lentezza della giustizia scoraggia gli investimenti e la crescita dimensionale. La maggiore dimensione, infatti, comporta per le imprese la gestione di relazioni contrattuali più numerose, complesse e rischiose, nella quale le conoscenze e le relazioni personali preesistenti non sono più sufficienti, ma conta la fiducia nel mutuo rispetto delle regole e la certezza che nel caso di comportamenti scorretti un tribunale le imporrà. Da un punto di vista descrittivo, a livello provinciale, la dimensione media delle imprese italiane è correlata negativamente con i tempi della giustizia civile: circa il 25% dell'eterogeneità provinciale nella dimensione media è spiegata dalla durata dei procedimenti di cognizione ordinaria di primo grado. Anche controllando per il livello di reddito pro-capite provinciale e per il fatto che nel Mezzogiorno le imprese sono strutturalmente più piccole, una diminuzione del 10% della durata dei procedimenti è correlata in media con un aumento di circa lo 0,3% della dimensione media delle imprese.

**Meno  
competitivi**

Il terzo canale è la fiducia tra i cittadini e la competitività del Paese. Gli effetti negativi dell'incertezza del diritto non sono solo quelli diretti sui costi per le imprese, ma anche quelli indiretti che dipendono dall'impatto che la giustizia civile ha sulla fiducia degli abitanti e sulla perdita di competitività dell'intera economia nazionale, che diventa oltretutto meno attrattiva per gli investimenti esteri, e che così peggiorano la *performance* economica complessiva. Ciò è confermato in Italia dalla correlazione tra la lunghezza dei processi e il livello del PIL pro-capite.

**PIL  
inferiore**

Può non sorprendere che, date le profonde differenze tra Nord e Sud, le province italiane dove la giustizia civile è più rapida siano anche quelle dove il reddito pro-capite è più alto, e che queste siano concentrate per lo più nel Settentrione. Meno scontato è invece il fatto che, anche limitandosi a considerare le correlazioni interne a ciascuna macro regione (Nord Ovest, Nord Est, Centro, Sud e Isole), le province dove la durata dei procedimenti di cognizione ordinaria è minore, sono anche

quelle dove il PIL pro-capite è maggiore. Una diminuzione della durata dei processi del 10% è associata con un PIL pro-capite più alto dello 0,8%. Anche secondo stime della Banca d'Italia, citate dal Governatore Draghi nelle Considerazioni finali sul 2010, la perdita annua di PIL attribuibile ai difetti della nostra giustizia civile potrebbe giungere a un punto percentuale.

#### **Crescita decimata**

L'eterogeneità nella lunghezza dei processi ha inciso anche sulla *performance* economica italiana degli ultimi anni? Utilizzando i dati riferiti al periodo 2000-07, anni per i quali l'ISTAT rende disponibili le cifre circa i processi di cognizione ordinaria di primo grado, è possibile verificare se la loro durata è correlata con la crescita economica nello stesso periodo. Tenendo conto del livello del PIL pro-capite del 2000 e quindi controllando per il reddito iniziale di ciascuna provincia, una durata media dei procedimenti di primo grado più bassa del 10% è associata con una crescita economica aggiuntiva di circa 0,4 punti percentuali nei 7 anni. Se interpretata come un legame di causa-effetto, questa correlazione suggerisce che l'impatto della lenta giustizia civile sull'altrettanto lento sviluppo italiano è notevole, dato che in quei sette anni l'economia è cresciuta complessivamente di circa l'8%.

## **2.2 Per una giustizia civile degna di un paese civile: le ricette**

### ***L'ingiustizia del sommo diritto***

La maggiore ingiustizia perpetrata dal sommo diritto italiano è, come abbiamo visto, quella ai danni del benessere degli italiani. Con il risultato, paradossale ma non troppo, che le difficoltà economiche provocate molto anche dall'inefficienza della giustizia producono una maggior violazione delle norme (dai protesti ai fallimenti; dal contrabbando ai furti) che pongono ancor più sotto stress (*absit iniuria verbis*) la giustizia. Una giustizia, intesa non solo come apparato giudiziario ma nel senso più ampio di facitura-interpretazione-applicazione delle leggi, che secondo alcuni è troppo concentrata sull'efficacia per se stessa e troppo poco sull'efficienza per l'intero Paese. Insomma, un po' troppo autoreferenziale, perché quel che conta è che i conti del diritto tornino, anche se ciò non fa tornare quelli di tutto il resto<sup>9</sup>.

#### **Usare più leve**

Più il tempo passa, più il costo della lenta giustizia in termini di minor crescita e più basso PIL sale. Perciò è urgente agire. E non basta, come fatto in passato, elaborare e approvare riforme (alcune peraltro ritenute generalmente valide, come quella sul diritto fallimentare) ma diventa importante porre attenzione alla loro

<sup>9</sup> Accattivante e illuminante, su questo aspetto, la lettura del libro di Salvatore Rossi, *Controtempo. L'Italia nella crisi mondiale*, edito da Laterza nel 2009.

concreta implementazione e successiva valutazione. E non è sufficiente, dato il groviglio di cause concorrenti ed effetti che si avviluppano con esse, usare una leva sola, ma è necessario intervenire su più fronti, con interventi organizzativi, processuali e ordinamentali.

### *Come migliorare l'offerta*

Per realizzare un'efficiente giustizia occorre ripensare la distribuzione degli uffici giudiziari sul territorio nazionale e l'adeguatezza della loro struttura dimensionale.

#### **Ridisegnare la mappa**

La geografia giudiziaria italiana è, infatti, storicamente superata, dato che la distribuzione delle circoscrizioni e la loro grandezza sono diventate nel tempo incoerenti con lo sviluppo economico e sociale delle diverse realtà locali del Paese e quindi con i reali bisogni di giustizia. È, quindi, prioritario ridisegnare la mappa degli uffici giudiziari, attraverso un progetto organico di razionalizzazione e accorpamento delle molteplici sedi sparse sul territorio così da raggiungere una dimensione minima efficiente.

#### **Tribunali più grandi**

Il sistema deve essere composto da tribunali omogenei e di taglia medio-grande, con l'obiettivo di accrescerne la produttività. Ciò può favorire sia il funzionamento dei tribunali minori sia il decongestionamento di quelli grandi. Anche il CSM, facendo propri i risultati delle analisi di alcuni studi recenti<sup>10</sup>, sostiene che un ufficio con una pianta organica inferiore a 40 magistrati perde economie di scala e di specializzazione, mentre un ufficio con oltre 80 magistrati diventa difficile da gestire<sup>11</sup>.

Per rivedere le circoscrizioni territoriali dei tribunali occorre una legge, la cui approvazione finora è stata ostacolata da resistenze originate soprattutto dagli interessi localistici, spesso degli stessi magistrati e degli avvocati. Non è un caso che il disegno di legge presentato nel 2008 al Senato si sia arenato. I criteri da utilizzare per il riordino dei tribunali devono considerare, tra l'altro, il bacino di utenza, definito anche in base alla densità imprenditoriale e commerciale, ai carichi di lavoro e alle distanze tra diversi uffici (valutate alla luce delle infrastrutture esistenti e quindi dei tempi di percorrenza).

Il progetto è ambizioso e la scelta della tempistica con cui attuarlo è importante almeno quanto i contenuti della riforma. Per questo motivo, si potrebbe seguire un percorso graduale, che passi anzitutto per la razionalizzazione di quegli uffici che, a causa delle ridotte

<sup>10</sup> Si vedano il rapporto ISAE del giugno 2008 su *Priorità nazionali. Infrastrutture materiali e immateriali* e Daniela Marchesi, *Litiganti, avvocati e magistrati*, Il Mulino, 2003. Le analisi di Marchesi sono alla base delle indicazioni contenute nel Libro verde sulla spesa pubblica adottato dal Ministero dell'Economia nel 2007.

<sup>11</sup> Un segnale importante in questo senso era venuto con la cosiddetta riforma del giudice unico (Decreto Legislativo 51/1998), che però ha inciso solo marginalmente sulla geografia giudiziaria.

dimensioni, sono inefficienti sia sotto il profilo dei servizi resi sia in termini di spreco di risorse pubbliche.

**Magistrati distaccati...** Una soluzione di ripiego è quella di trasformare i tribunali minori in sedi distaccate dei maggiori. Ciò presuppone, comunque, un intervento legislativo, ma può consentire di aggirare gli ostacoli economici (investimenti infrastrutturali sono richiesti per adeguare gli edifici alle dimensioni maggiori dei tribunali) e politici che impediscono di partire subito con la riforma organica.

Al tempo stesso, questo intervento è in grado di assicurare maggiore flessibilità nell'utilizzo delle risorse, umane e materiali, e consentirebbe di tener conto delle peculiarità dei singoli uffici. Un'opzione, per esempio, è di dislocare i magistrati sul territorio secondo criteri di funzionalità, assegnandoli congiuntamente a più sezioni distaccate dello stesso tribunale oppure a una o più sezioni distaccate e alla sede centrale, in modo da rispondere più efficacemente al mutare dei carichi di lavoro (un'ipotesi prevista, per esempio, da una circolare del CSM). La trasformazione delle sedi minori in sezioni distaccate permette, infatti, di accentrare la responsabilità della valutazione sull'adeguatezza degli organici, favorendo la gestione omogenea sul territorio<sup>12</sup>.

**...e più mobili** Una terza soluzione, pure di *second best*, è di creare macro-aree, che accorpino più tribunali di piccole dimensioni, favorendo, all'interno dell'area così individuata, la mobilità dei giudici. I quali, pur operando in diversi uffici, si occuperebbero sempre della stessa materia (o di materie omogenee), assicurando così una specializzazione di fatto. Ciò non richiede modifiche legislative, ma dipende dalla disponibilità dei magistrati a spostarsi all'interno della macro-area. Questa soluzione è stata proposta dall'attuale Presidente della Corte d'Appello di Torino.

**Giudici di pace da accorpate** Anche sugli uffici dei giudici di pace è possibile intervenire senza cambiare le leggi per razionalizzare e ridurre il numero delle sedi, con conseguente recupero di personale e risorse. Possono, infatti, essere utilizzate le norme della legge istitutiva (374/1991), in cui è previsto (art. 2) che, su proposta del Ministro della Giustizia, due o più uffici contigui possano essere unificati, con il limite che la popolazione residente complessiva che risulti dall'accorpamento non superi i 50mila abitanti. In prospettiva, questo limite può essere rivisto al rialzo e, soprattutto, applicato in modo differenziato a seconda delle caratteristiche (bacino di utenza, carichi di lavoro) dei singoli territori interessati.

<sup>12</sup> Diversi gli obiettivi dell'intervento, operato con il Decreto Legge 193/2009, che ha disciplinato il trasferimento dei magistrati presso sedi disagiate. Tale provvedimento, motivato dalle gravi mancanze di organico in alcune Procure, risponde opportunamente a situazioni di emergenza, ma non al fine di migliorare strutturalmente l'offerta di giustizia.

**Ostacoli? Resistere, resistere, resistere**

Come mai le proposte per una nuova mappa degli uffici giudiziari o per la riorganizzazione del lavoro dei singoli magistrati sul territorio, pur così razionali e in alcuni casi semplici da realizzare, non sono ancora state concretizzate? Eppure, alcune provengono dalla stessa magistratura. Una fonte di resistenza viene, probabilmente, da quegli stessi magistrati che sarebbero obbligati a muoversi, cambiare residenza, spostarsi da una città a un'altra nell'arco della stessa settimana, in modo flessibile. Un netto cambiamento di regime di vita. E i loro colleghi che avanzano soluzioni sono presumibilmente vertici tanto illuminati quanto poco seguiti dalla base. Altre fonti di resistenza provengono dagli avvocati, ai quali pure verrebbe imposta maggiore mobilità e dalle amministrazioni locali, che non sono disposte a pagare il prezzo politico della rinuncia ai tribunali<sup>13</sup>.

**Specializzati? Conviene**

Una migliore organizzazione territoriale degli uffici giudiziari consentirebbe di rispondere in modo non solo più tempestivo ma anche più qualificato alla domanda di giustizia, grazie all'affinamento di competenze specialistiche da parte dei magistrati. La specializzazione è, infatti, possibile solo in presenza di dimensioni minime adeguate. In particolare, la produttività del magistrato cresce in funzione delle dimensioni del tribunale in cui opera, proprio perché solo oltre una certa soglia è possibile dividere il lavoro in base alle competenze specifiche e ottenere così una maggiore qualificazione, attraverso l'apprendimento che viene dall'esperienza, e quindi una velocizzazione e una migliore qualità delle sentenze.

**I buoni esempi**

L'istituzione di sezioni specializzate, sull'esempio di quanto fatto per la proprietà industriale, in via normativa o, su base volontaria, in altre materie<sup>14</sup>, assicura qualità, celerità e uniformità delle decisioni. Nell'individuazione delle materie in cui suddividere il lavoro, sarebbe bene tener conto della complessità tecnica delle questioni da ripartire, cioè della necessità o meno per i giudici di effettuare analisi che richiedono un elevato grado di conoscenza in particolari campi del diritto. Anche questa è una riforma necessaria e urgente e che richiede un intervento legislativo. Ma potrebbe essere anticipata, a livello organizzativo, seguendo criteri di buona amministrazione da parte dei presidenti delle singole sedi giudiziarie, specie di quelle già organizzate in più sezioni. Per esempio, i modelli più efficienti di distribuzione delle cause prevedono, di accorpare i fascicoli assegnati ai magistrati per materie e di svolgere udienze tematiche.

<sup>13</sup> Per cercare di superare l'opposizione di queste ultime un Guardasigilli aveva perfino proposto di accollare loro il costo degli stabili in cui i Tribunali da accorpare hanno sede.

<sup>14</sup> Il riferimento è alle sezioni specializzate in materia commerciale istituite presso alcuni grandi Tribunali (come nel caso del Tribunale di Milano).

**Affinare  
le competenze**

In questa direzione muovono alcune modifiche ordinamentali introdotte dal CSM. Una recente circolare ha recepito il principio per cui, nel corso della carriera professionale dei magistrati, deve essere valorizzata la scelta di un percorso maggiormente specializzante, così da premiare la conoscenza delle problematiche specifiche del settore in cui dovrà essere svolto il lavoro. Ancora più esplicitamente, la circolare sulla formazione delle tabelle di organizzazione degli uffici giudiziari per il triennio 2009/2011 (la 21241/2008) ha chiarito che nell'organizzazione degli uffici vanno favoriti la naturale ripartizione tra il settore civile e quello penale e l'affinamento di competenze specialistiche per materie omogenee e predeterminate.

La specializzazione non incontra criticità di compatibilità costituzionale. L'art. 102 della Costituzione, infatti, pur vietando l'istituzione di nuovi giudici «straordinari o speciali», consente di dar vita, nell'ambito della giurisdizione ordinaria, a sezioni specializzate in determinati settori, caratterizzate dalla compresenza nello stesso organo giudicante di magistrati ordinari e di cittadini «idonei» estranei all'ordine giudiziario.

**Sezioni dedicate  
alle imprese**

*L'optimum*, sul piano dell'efficienza per il sistema Paese e quindi per l'innalzamento del reddito degli italiani, di una riforma che accresca il grado di specializzazione dei magistrati è la creazione di sezioni specificamente dedicate alle controversie tra imprese. Andava in questa direzione il Progetto Mirone, anche se circoscritte alle controversie in materia societaria e quindi in ogni caso di portata limitata; il progetto, comunque, non ha trovato compiuta definizione. A questo proposito, uno dei nodi più delicati da sciogliere è rimasta la competenza territoriale: le aggregazioni di questo tipo, per conseguire i vantaggi auspicati, non devono essere numerose. Per evitarle, è possibile fissare la competenza a livello macro-regionale, scelta che non presenta controindicazioni sul piano costituzionale. Il modello è l'art. 140-*bis* del Codice del Consumo in materia di *class action*, che concentra la competenza sulle relative controversie in capo a un ristretto numero di tribunali, proprio con l'obiettivo di assicurare specializzazione di fatto e adeguata ponderazione delle decisioni.

La diffusione e il pieno sfruttamento delle potenzialità delle tecnologie informatiche, con il conseguente abbandono dell'attuale modello di processo cartolare, in cui gli atti e le prove devono essere su supporto cartaceo, può favorire l'accorpamento e la specializzazione per macro-regioni, perché rende meno rilevante la localizzazione fisica dell'ufficio giudiziario.

**Consulenti d'ufficio  
meno utilizzati...**

La specializzazione è rilevante per un motivo ulteriore: quando le controversie vertono su questioni molto tecniche, la cui risoluzione impone al giudice ordinario, soprattutto nelle sedi periferiche o di dimensioni ridotte, di affidarsi a consulenti tecnici di ufficio. Ne deriva che il più delle volte l'intero giudizio si riduce acriticamente al risultato delle attività dei periti, senza che il giudice intervenga richiedendo, ad esempio, supplementi di analisi o ulteriori chiarimenti. Cosicché spesso finisce che una

parte sollevi questioni relative all'indipendenza o all'affidabilità dei periti, generando ulteriore contenzioso.

La maggiore specializzazione dei giudici, frutto dell'esperienza maturata su materie omogenee, riduce l'incidenza, quasi assoluta in molti procedimenti, delle valutazioni del consulente tecnico, le quali verrebbero sottoposte a un costruttivo confronto non solo con i consulenti di parte, ma anche con il giudice stesso. In altre parole, sarebbe possibile ricorrere in modo più selettivo e meno automatico ai consulenti tecnici, con evidenti benefici in termini di spese (specie per l'attore, cioè per chi chiede giustizia, chiamato ad anticiparle), e il giudice svolgerebbe un ruolo più attivo nella valutazione dell'operato del consulente, sempre che il suo apporto sia ancora ritenuto necessario.

#### **...più verificati...**

Riguardo alla garanzia di più adeguate competenza e indipendenza dei consulenti tecnici, è opportuno intervenire sulle norme che ne regolano l'attività. In particolare, devono essere rafforzati i controlli sulle competenze tecniche e sui requisiti comportamentali, che attualmente sono sottoposti a verifica quadriennale. Tale verifica viene svolta da un comitato composto dal presidente del tribunale, dal procuratore della Repubblica e da un professionista iscritto nello stesso albo professionale del soggetto valutato. Servono, invece, verifiche più frequenti, a cadenza biennale, maggiore trasparenza e verificabilità degli esiti dei controlli e il coinvolgimento anche dell'avvocatura locale.

#### **...e ruotati nell'incarico**

La stessa distribuzione degli incarichi ai consulenti da parte dei magistrati va ripensata. La riforma del processo civile del 2009 ha affidato ai presidenti dei tribunali il compito di vigilare affinché gli incarichi siano equamente distribuiti tra gli iscritti all'albo, in modo da evitare che un unico professionista sia chiamato a svolgere più del 10% delle consulenze affidate. Scongiorare situazioni di opacità e canali preferenziali nell'affidamento degli incarichi è essenziale per assicurare l'indipendenza di giudizio dei periti. Occorre pertanto monitorare l'applicazione del meccanismo introdotto nel 2009 per valutare l'opportunità di eventuali correttivi; come, ad esempio, un periodo massimo di durata dell'iscrizione all'albo dei consulenti presso uno specifico tribunale, in modo da favorire la rotazione degli incarichi.

#### **Informatizzare i processi**

La nuova e più razionale distribuzione e organizzazione degli uffici giudiziari consentirebbe anche di trarre tutti i vantaggi dalle modalità di gestione basate sulle nuove tecnologie. Che sono, infatti, praticabili solo se le dimensioni sono adeguate.

Per aumentare l'efficienza della giustizia è prioritario puntare sulla completa digitalizzazione del processo, portando a compimento il progetto del processo civile telematico<sup>15</sup>,

<sup>15</sup> Si veda Stefano Zan (a cura di), *Tecnologia, organizzazione e giustizia*, edito da Il Mulino, 2004.

anche attraverso il sempre maggiore utilizzo nei procedimenti giudiziari della posta elettronica certificata. È un modello su cui alcuni uffici hanno già investito<sup>16</sup> e che è particolarmente utile per quelle controversie dalla fase istruttoria non molto complessa (come le cause seriali). Occorre sostituire gradualmente gli atti cartacei del processo, nella loro creazione, comunicazione e trasmissione, con la documentazione digitale e superare gli sportelli presso gli uffici giudiziari con portali online. L'obiettivo è di realizzare una gestione telematica di tutta la documentazione e delle comunicazioni prodotte in giudizio, facilitando e velocizzando le relazioni tra i diversi operatori e le istituzioni coinvolte.

Nell'attuale fase di sperimentazione il sistema telematico non funziona in modo omogeneo sul territorio nazionale. Non è pensabile tornare indietro, occorre continuare a investire sulla cultura dell'innovazione organizzativa e tecnologica, assicurando un utilizzo più accorto delle risorse, anche perché il ricorso generalizzato alle nuove tecnologie incrementerebbe la trasparenza del lavoro dei singoli giudici e del sistema della giustizia nel suo complesso.

#### **Istituire l'ufficio del processo**

Nella riorganizzazione geografica dei tribunali va istituito l'ufficio del processo, di cui si discute da anni e su cui si registra ormai un consenso generalizzato, perché è indispensabile per offrire al giudice la possibilità di avvalersi della collaborazione di personale amministrativo e di nuove figure, anche esterne. Ciò permetterebbe di «passare da una visione della giustizia come apparato burocratico e centralizzato al servizio spesso nominale di un magistrato che opera come un amanuense medievale senza una struttura a propria disposizione, ad un moderno apparato decentrato e fondato su specializzazione, organizzazione e adeguata informatizzazione, in cui il giudice rimane indipendente nel decidere, ma deve piegarsi alle esigenze di una struttura gestionale per quanto riguarda i tempi e le modalità della decisione»<sup>17</sup>.

L'obiettivo deve essere creare vere e proprie unità produttive all'interno delle quali diverse professionalità operino in piena sinergia per offrire il servizio giustizia. In questa direzione va la possibilità, riconosciuta dal disegno di legge 2612/2011, per i presidenti dei tribunali di stipulare apposite convenzioni con università e ordini professionali per affiancare i magistrati con giovani laureati. Sarebbe una prima sperimentazione utile per consentire al giudice di essere agevolato nel lavoro da persone competenti, che svolgono attività di supporto. I collaboratori, sotto la guida del magistrato, possono assisterlo e coadiuvarlo nello studio della causa, nella preparazione delle udienze, nelle ricerche necessarie alla stesura della decisione e nella redazione della bozza della stessa. Nella stessa ottica va valorizzata,

<sup>16</sup> È il caso, tra gli altri, del Tribunale di Milano, da molti considerato una *best practice*.

<sup>17</sup> Si veda Luciano Panzani, *La crisi della giustizia civile*, Relazione al Comitato scientifico di Confindustria del 15 marzo 2011.

anche per via normativa, l'idea di far svolgere ai laureati in giurisprudenza che aspirino alla carriera in magistratura il tirocinio di specializzazione biennale, che è condizione di accesso al concorso, presso l'ufficio di un giudice. Questa idea ha trovato finora sporadica e non sistematica applicazione in alcuni tribunali attraverso protocolli d'intesa con gli ordini forensi.

#### **Un modo nuovo di lavorare**

Questa è un'innovazione culturale, prima di tutto, ed è cruciale per migliorare l'organizzazione della gestione delle cause. Diventerebbe, infatti, più agevole curare le attività preparatorie delle singole fasi del processo (udienze, acquisizione delle prove, ricerche giuridiche finalizzate alla redazione delle sentenze), velocizzando così i tempi di risoluzione delle liti. È importante che, a una prima fase di sperimentazione di questa novità organizzativa, segua un'accurata valutazione, per consentire agli stessi magistrati di disporre di analisi sui risultati conseguiti e diffondere così il nuovo modo di lavorare.

L'introduzione dell'ufficio del processo contribuirebbe alla progressiva crescita di una cultura condivisa del servizio, a responsabilizzare i singoli magistrati, che perderebbero l'attuale connotazione di monade nell'amministrazione della giustizia, e a valorizzare la funzione del tribunale come produttore di un servizio.

#### **Presidenti court manager**

Per realizzare queste innovazioni è indispensabile una concezione più moderna e manageriale di chi guida gli uffici giudiziari. I presidenti dei tribunali devono diventare veri e propri *court manager*, in grado di conciliare l'interesse pubblico con l'attenzione ai costi, alla produttività e alla *performance* dei magistrati. I responsabili degli uffici giudiziari devono essere in grado di attuare forme di organizzazione e di divisione del lavoro che privilegino l'efficienza nella risposta alla domanda di giustizia, così da governare in modo più incisivo i tempi dei processi e, nel contempo, smaltire il pesante arretrato che condiziona l'attività di molte sedi. Ed è opportuno che siano vincolati alla fissazione e alla valutazione di obiettivi e standard di rendimento, applicando forme di controllo sull'attività dei singoli mediante la rendicontazione trasparente dell'uso delle risorse, delle pratiche evase e dei tempi impiegati.

È una riforma ambiziosa, ma necessaria. Richiede di dotare i presidenti dei tribunali delle risorse economiche, tecnologiche e umane necessarie per organizzare in maniera efficiente gli uffici. La distribuzione delle risorse va legata al raggiungimento degli obiettivi, premiando gli uffici virtuosi ed evitando inutili finanziamenti a pioggia sganciati da qualsiasi valutazione. Proprio in questa direzione va il protocollo d'intesa, sottoscritto il 18 gennaio 2011 tra CSM e Ministro per la PA, diretto a sviluppare la valutazione della *performance* dei singoli magistrati e la loro comparabilità. Lo stesso disegno di legge 2612 prevede l'adozione da parte dei presidenti di tribunale (o di singole sezioni) di programmi a cadenza annuale per la pianificazione e la riduzione del contenzioso civile pendente. Ciò consenti-

rebbe di calendarizzare e gestire in modo più efficiente i procedimenti considerati prioritari. L'efficacia di queste iniziative dipende, tuttavia, dall'effettiva possibilità per i responsabili degli uffici di esercitare poteri di vigilanza sul rispetto degli obiettivi fissati nel programma, da parte dei singoli magistrati.

**Valutazione più meritocratica**      Ciò significa che l'esito delle valutazioni del lavoro svolto deve influire sulle progressioni di carriera dei magistrati. Occorre, in altre parole, una svolta meritocratica che avrebbe l'effetto di rafforzare l'indipendenza dei magistrati e la fiducia della collettività nel loro operato. L'attività dei magistrati italiani sconta difficoltà strutturali, molte già richiamate in precedenza, che non hanno paragoni in Europa. Tra le altre: l'abnorme carico di procedimenti arretrati non bilanciato da flessioni della domanda, l'anacronistica distribuzione degli uffici, la carenza di strutture e risorse (che spesso impedisce l'attività di udienza pomeridiana), l'insufficiente diffusione dell'informatizzazione, l'assenza di autonomia patrimoniale dei dirigenti degli uffici, la mancanza di organico e la riduzione e l'insufficiente riqualificazione del personale amministrativo e tecnico.

Tuttavia, è necessaria un'ambiziosa apertura meritocratica per superare il sistema attuale improntato sull'anzianità salvo demerito e individuare requisiti nuovi da usare per le progressioni di carriera dei giudici, tra cui la specializzazione, la produttività, la capacità di favorire soluzioni conciliative e di sanzionare i comportamenti sleali delle parti.

È opportuno ricordare brevemente, infatti, che la progressione di carriera era in passato disciplinata dall'ordinamento giudiziario del 1941 e consentiva l'accesso alle funzioni superiori (Appello e Cassazione) solo attraverso concorsi e scrutini. A giudizio di alcuni studiosi, era un sistema discrezionale e facilmente politicizzabile. L'entrata in vigore della Costituzione (l'art. 107 afferma il principio secondo cui i magistrati si distinguono tra loro soltanto per diversità di funzioni) e le successive leggi di attuazione dei suoi principi hanno comportato una sostanziale revisione della materia, con l'abolizione delle progressioni per concorsi e scrutini e l'introduzione di un avanzamento basato sull'anzianità.

**Le promozioni che non promuovono**      Il risultato è un sistema in cui il tasso di promozioni è prossimo al cento per cento e gli incentivi monetari e quelli legati alla progressione di carriera sono pressoché assenti, con la conseguenza che la scelta dei comportamenti è affidata unicamente al senso di responsabilità di ciascun magistrato.

Un tentativo di modifica di questa disciplina è stato fatto con la riforma del 2005, che reintroduceva, tra le altre cose, una progressione di carriera scandita da concorsi, obblighi di aggiornamento e formazione più frequenti e cogenti. La formazione dei magistrati, compresi i corsi per il passaggio a funzioni superiori, fino a quel momento curata dal CSM, veniva affidata a una nuova Scuola della Magistratura, integrata anche da membri esterni. Questa disciplina è stata modificata dalla successiva riforma del 2007 che, dopo aver riba-

dito il principio per cui i magistrati si distinguono solo per le funzioni esercitate (superando il sistema introdotto nel 2005, che stabiliva principi gerarchici, dividendo i magistrati tra quelli di primo grado e i vincitori di concorsi per posti superiori), assegnate esclusivamente dal CSM, ha sancito la totale separazione tra la formazione, attribuita alla Scuola, e la valutazione dei magistrati.

Peraltro, l'Italia è uno dei pochi paesi avanzati che affida la selezione all'ingresso nella magistratura ordinaria esclusivamente ai concorsi, cui partecipano laureati freschi di studi, mentre altri sistemi valorizzano anche l'esperienza lavorativa già maturata. È il caso del sistema inglese che li prende tra avvocati affermati e della Francia che combina concorsi con l'esperienza lavorativa. Anche dopo l'ingresso in ruolo, sono poche le occasioni che consentono ai neo-magistrati di orientarsi e di affrontare in modo efficiente i problemi che si presentano in una macchina organizzativa complessa qual'è un tribunale troppo lasciato all'autoapprendimento<sup>18</sup>.

#### **Esaminati dal CSM**

Nelle progressioni di carriera, dunque, è ora previsto che tutti i magistrati siano sottoposti a valutazione di professionalità ogni quattro anni a decorrere dalla data di nomina fino al superamento della settima valutazione, dopo cioè ventotto anni di lavoro. La valutazione compete al CSM, previo parere motivato del consiglio giudiziario territorialmente competente, e riguarda capacità, laboriosità, diligenza e impegno dei magistrati, sulla base di alcuni criteri oggettivi indicati dallo stesso CSM. A presidio dell'indipendenza della magistratura, tale verifica non può in nessun caso riguardare l'attività di interpretazione delle norme di diritto, dello svolgimento dei fatti e delle prove.

All'esito positivo della valutazione è collegata la progressione economica e il conseguimento dei requisiti per l'accesso a funzioni di livello superiore. Peraltro, l'avanzamento di carriera si caratterizza non per l'effettiva attribuzione di posti corrispondenti alla qualifica ottenuta, ma solo per il diverso trattamento economico. In caso di inadeguatezza professionale, invece, è previsto che il magistrato venga sanzionato con il blocco dei miglioramenti retributivi, la destinazione ad altra funzione e, nelle ipotesi più gravi, con il licenziamento<sup>19</sup>.

<sup>18</sup> Su questi temi si veda l'analisi comparata in Carlo Guarnieri e Patrizia Perderzoli, *La magistratura nelle democrazie contemporanee*, Laterza, 2002.

<sup>19</sup> Secondo i dati CEPEJ, nel 2008 in sono stati avviati 1,8 procedimenti disciplinari ogni 100 magistrati, a fronte di 0,1 in Francia, 0,2 in Svezia, 0,9 in Spagna, 3,1 nel Regno Unito, 4,6 in Svizzera, 6,9 in Norvegia e 23,9 in Danimarca. Nello stesso anno in Italia sono state comminate 0,7 sanzioni ogni cento magistrati, contro nessuna in Svezia, 0,1 in Francia, 0,4 in Norvegia, 0,6 in Spagna e Svizzera e 3,1 nel Regno Unito. Tali sanzioni non necessariamente sono relative ai procedimenti avviati nello stesso anno. Non sono disponibili dati per la Germania e, riguardo alle sanzioni, per la Danimarca.

**Conta troppo l'anzianità**

Nei fatti, però, il nuovo sistema ha reintrodotta una progressione di carriera, economica e di funzioni, essenzialmente scandita dal trascorrere del tempo e incentrata sull'anzianità, dal momento che le valutazioni di professionalità non sono particolarmente frequenti, vengono gestite all'interno stesso dell'ordine giudiziario e non tengono conto delle competenze acquisite nei corsi di aggiornamento e formazione seguiti con profitto dai magistrati.

Perciò è necessario rafforzare l'adozione di un sistema di avanzamento di carriera che sia basato non sull'anzianità ma su controlli effettivi del merito e della competenza professionale e che sia in grado di incentivare la produttività attraverso criteri condivisi dagli stessi magistrati per valutare la qualità del loro lavoro e quindi la loro professionalità. Per questo va considerata la possibilità di integrare i compiti attribuiti al CSM con il lavoro di valutazione di altri enti o soggetti interessati o comunque capaci di contribuire all'efficace svolgimento delle attività del Consiglio medesimo, come avviene per la Scuola della Magistratura, al cui funzionamento contribuiscono non solo magistrati ma anche altri professionisti del diritto (Ministero della Giustizia, avvocati, professori universitari).

Occorre costruire, insomma, una struttura di incentivi che indirizzi i comportamenti dei giudici verso obiettivi di specializzazione, aggiornamento professionale e formazione costanti, ragionevole durata dei procedimenti e qualità del servizio reso. Tale sistema presuppone, però, un modello di premi, con indicatori di *performance* equilibrati e oggettivi<sup>20</sup>.

**Disseminare best practice**

Anche nella giustizia civile, più che inventare nuove pratiche, basta copiare quelle già sperimentate da altri. Non in diversi paesi, ma dentro lo stesso sistema giudiziario italiano. Per ottenere miglioramenti significativi, rapidi e capillari sul territorio nazionale sarebbe, infatti, sufficiente promuovere la diffusione delle buone prassi metodologiche e operative già adottate con successo in alcuni uffici giudiziari<sup>21</sup>.

Queste prassi innovative e virtuose riguardano vari aspetti della gestione degli uffici e si basano sia sull'adozione di nuove tecnologie sia su interventi organizzativi, mediante l'utilizzo più razionale delle risorse tradizionali (personale, locali, dotazioni). Le *best practice* sono rivolte a migliorare l'attività giudiziaria in sé (gestione dell'udienza, del lavoro individuale del giudice, della sezione, dell'ufficio) e la funzionalità dei servizi accessori, con

<sup>20</sup> Il Ministero della Giustizia, insieme al CSM, sta da alcuni anni lavorando a un progetto volto a realizzare uno strumento di misurazione delle *performance* degli uffici giudiziari, finalizzato a migliorare il servizio giustizia. Si tratta del cosiddetto cruscotto, che dovrebbe consentire ai dirigenti degli uffici giudiziari e alle strutture centrali (Ministero e CSM) di acquisire una maggiore cognizione sull'andamento del lavoro degli uffici.

<sup>21</sup> Tra le varie *best practice* individuate, c'è il metodo sequenziale per la gestione dei ruoli (lavorare su pochi casi e assumerne di nuovi solo una volta smaltite le pendenze), analizzata nel 2009 da Decio Coviello, Andrea Ichino e Nicola Persico in *Giudici in affanno*, consultabile al seguente indirizzo: <http://www2.dse.unibo.it/ichino/mito13.pdf>.

particolare riguardo al supporto alla giurisdizione (come nella distinzione delle udienze in fasce orarie o per materia) e alla comunicazione con gli utenti (come con la trasformazione delle cancellerie in *front office* unificati).

#### **Banche dati sulle sentenze**

Tra le *best practice* in grado di sgonfiare molto il contenzioso c'è il più rapido accesso alle decisioni dei tribunali e dei giudici di pace. Attraverso la possibilità di conoscere le prassi giurisprudenziali locali, spesso ignorate anche all'interno degli stessi uffici, mediante motori di ricerca consultabili dagli utenti (avvocati e cittadini). Ciò può indurre una maggiore ponderazione sull'opportunità di iniziare una causa, perché tra gli avvocati si consoliderebbero gli orientamenti dei singoli magistrati su temi specifici, soprattutto per questioni bagatellari o di mero diritto.

La più facile accessibilità degli orientamenti, grazie alla realizzazione di banche dati di giurisprudenza territoriale costantemente aggiornate, avrebbe l'ulteriore effetto di una maggiore uniformità dei giudizi all'interno dello stesso ufficio. Il che consentirebbe un buon livello di prevedibilità della decisione in casi simili.

Le *best practice* sono spesso caratterizzate dalla collaborazione con enti locali e soggetti privati qualificati, nonché dal consenso raccolto all'interno delle categorie direttamente interessate. Questi sono aspetti molto importanti, perché il coinvolgimento delle forze vitali del territorio consente di supportare tali iniziative sia in termini di investimenti sia di creazione del consenso intorno all'obiettivo del miglioramento del servizio giustizia, che diviene così un'esperienza condivisa da parte di istituzioni locali, professionisti e imprese. Il CSM ha recentemente istituito un'apposita banca dati con l'obiettivo di diffondere le esperienze di successo sperimentate negli uffici giudiziari. Si tratta di un primo passo che va nella giusta direzione.

#### **Smaltire l'arretrato con misure straordinarie**

Se non si abbatte l'imponente arretrato civile che si è accumulato negli anni, gli sforzi di aumento della produttività già messi in campo e qualsiasi riforma rischiano di essere vanificati. Perciò non sono più rinviabili misure straordinarie, normative e organizzative, per ridurre il numero dei processi civili pendenti.

Vanno nella giusta direzione molti degli interventi in materia di efficienza e produttività del sistema giudiziario contenuti nel disegno di legge 2612 in discussione in Parlamento. Per smaltire il contenzioso civile arretrato sono previsti, da un lato, rimedi processuali e, dall'altro, apporti temporanei di competenze professionali esterne, che affiancherebbero il giudice nella gestione e nella decisione delle cause. Sono positivi, per esempio, la scelta di affidare maggiori poteri e responsabilità ai presidenti dei tribunali e quella di avviare la creazione di un ufficio del giudice (o del processo). Il recupero di efficienza del sistema deve, infatti, passare anche attraverso il rafforzamento delle capacità manageriali dei dirigenti degli uffici, cui dovranno corrispondere investimenti e incentivi mirati.

**Giudici ausiliari  
benvenuti**

Così come aiuterà l'introduzione della figura dei giudici ausiliari, da affiancare ai magistrati togati in servizio, al solo scopo di definire le cause già mature per la decisione, a fronte di un compenso corrisposto per ogni procedimento definito. Come è concepita e disegnata, questa norma sembra evitare il rischio che la modalità di retribuzione incentivi fenomeni anomali di incremento del contenzioso, perché l'ausiliario interviene solo quando la causa è considerata già pronta per la sentenza. In ciò l'ausiliario si distingue chiaramente dal giudice di pace.

In passato, esperienze di questo tipo (si pensi ai giudici onorari di tribunale) non hanno purtroppo sortito i risultati sperati. I punti irrinunciabili che determineranno il successo o il fallimento di questo nuovo, e per certi aspetti inevitabile, tentativo sono: l'ampia collaborazione da parte di magistrati e avvocati, l'attenta selezione delle figure da destinare al ruolo di ausiliari, la precisa delimitazione degli ambiti di intervento a loro riservati (in modo da non generare ulteriore contenzioso) e i maggiori poteri di indirizzo e vigilanza attribuiti ai responsabili degli uffici.

**Tagliare  
i ricorsi**

Sul piano processuale è necessario intervenire con una sforbiciata a quella parte del contenzioso arretrato che è bloccata presso le corti superiori e che, proprio a causa del tempo trascorso, potrebbe aver perso l'interesse della parte che vi ha dato impulso. Il disegno di legge ipotizza in ciò un meccanismo eccezionale di estinzione dei ricorsi, quasi su base *opt-in*: è una delle possibili strade da percorrere per invertire la tendenza inaccettabile che vede le corti superiori rinviare, già alla prima udienza, i nuovi ricorsi a oltre tre anni di distanza.

La nuova misura, battezzata istanza di prelievo, farà sì che si considereranno rinunciati, e dunque estinti, tutti quei procedimenti pendenti in Corte d'Appello o in Corte di Cassazione per i quali nessuna delle parti chieda la trattazione entro un certo termine, decorrente dalla ricezione dell'avviso che verrà loro inviato dal tribunale. Ponendo le parti di fronte alla scelta di proseguire oppure abbandonare il giudizio a distanza di molto tempo dal suo avvio, questa norma incentiva la soluzione stragiudiziale della lite. Potrebbe qui trovare applicazione la mediazione delegata dal giudice, recentemente disciplinata dal decreto legislativo 28/2010: il giudice, tenuto conto della natura della causa, dello stato della sua istruzione e del comportamento delle parti, può invitarle a risolvere la lite davanti a un organismo di mediazione.

**Sentenze  
più sintetiche**

Un'altra innovazione processuale interessante prevede l'adozione di tecniche di redazione delle motivazioni delle sentenze e degli altri provvedimenti giudiziari in modo più sintetico. L'accorciamento dei tempi del processo deriva, infatti, anche dalla possibilità per il giudice di decidere la causa con un dispositivo corredato della sola indicazione per punti delle fonti di prova ritenute decisive e della concisa

esposizione delle ragioni di diritto affermate (la motivazione breve), mediante per esempio l'espresso riferimento a precedenti conformi. L'obbligo di redigere la motivazione estesa resterebbe condizionato non solo alla espressa richiesta della parte che voglia impugnare la decisione, ma anche alla verifica della sua volontà di innescare effettivamente l'appello, attraverso il contestuale pagamento del contributo unificato del grado successivo.

La motivazione breve, che opera nel pieno rispetto dei principi sul giusto processo dettati dall'art. 111 della Costituzione, è in linea con un principio già introdotto nella prassi giurisprudenziale italiana: il nuovo codice del processo amministrativo (decreto legislativo 104/2010) che impone al giudice e alle parti di redigere gli atti in maniera chiara e sintetica. La Corte di Cassazione civile sta già sperimentando l'adozione di un modello di sentenza (ordinanza a contenuto a decisorio) a motivazione semplificata in tutti quei casi in cui, di fronte a questioni giuridiche che trovano un orientamento giurisprudenziale consolidato, può limitarsi a richiamare il precedente conforme.

Maggiore impulso va dato alla possibilità di adottare la decisione con motivazione semplificata in seguito a trattazione orale (art. 281-*sexies* codice di procedura civile). Ciò consentirebbe notevoli risparmi di tempo mediante la soppressione della fase dello scambio di comparse conclusionali e relative memorie di replica. Si tratta di uno strumento ancora poco utilizzato, la cui scelta è attualmente attribuita all'esclusiva discrezionalità del giudice, anche in contrasto con qualsiasi richiesta delle parti, alle quali è assegnato unicamente il diritto di chiedere il differimento dell'udienza. Si potrebbe allora pensare a una modifica legislativa che, invertendo l'attuale impostazione, imponga questo modello come modalità standard di decisione, fatta salva la possibilità per il giudice di concedere alle parti, per ragioni specifiche (per esempio, la complessità della controversia), un termine breve per il deposito di note scritte.

### *Come raffreddare la litigiosità*

Per rendere più rapida ed efficiente la giustizia, alle azioni necessarie dal lato dell'offerta occorre affiancare interventi sul fronte della domanda. Con l'obiettivo di ridurre gli attuali livelli patologici di litigiosità, alleviando il carico di lavoro dei tribunali per renderlo concretamente gestibile. Anche perché, la maggiore efficienza dell'offerta potrebbe retroagire sulla domanda, da un lato incoraggiandola dando tempi certi e rapidi per chi ha un diritto lesa da far valere; dall'altro, disincentivandola o eliminandola del tutto, in quanto una giustizia efficiente porta a una maggiore osservanza dei contratti e delle norme, proprio aumentando la certezza nel fatto che l'inosservanza degli obblighi sia sanzionata. All'inizio probabilmente prevarrà la prima forza, ma nel lungo andare dovrebbe vincere la seconda, alleviando il carico di lavoro dei tribunali.

**Cause seriali anomale...**

È paradossale che sia proprio lo Stato uno dei soggetti che contribuisce maggiormente ad aggravare il contenzioso pendente. È emblematico in ciò il caso delle controversie previdenziali e di pubblico impiego, di quelle relative a espropri per pubblica utilità e agli appalti pubblici e delle cause che derivano dalle violazioni del principio di ragionevole durata dei processi. Le inefficienze della PA incidono a tal punto sui livelli della domanda di giustizia da rendere lo Stato il principale committente del servizio giustizia. Per avere un'idea del fenomeno, è sufficiente analizzare i dati emersi in un recente studio: i procedimenti pendenti dinanzi alla Corte di Cassazione in cui è parte un'amministrazione pubblica (tra cui l'INPS e l'INAIL) ammontano al 35,4% di tutto il contenzioso<sup>22</sup>. Questa situazione insostenibile è dovuta tra l'altro al fatto che la PA non ricorre alla conciliazione, ma tende a riversare sui tribunali le controversie anche quando si tratta di cause reiterate o in cui ci sono indirizzi giurisprudenziali consolidati.

**...e utili solo agli avvocati**

Il caso più eclatante è quello dell'INPS, che vanta il poco invidiabile primato di oltre un milione di cause pendenti. Le ragioni della proliferazione di micro-controversie previdenziali sono molteplici; tra le più rilevanti c'è la possibilità di lucrare sulle spese processuali, moltiplicando il numero di cause avviate per contestazioni di importo irrisorio. Ciò anche grazie all'utilizzo distorto di alcune tecniche, come la litispendenza (vale a dire la duplicazione di ricorsi per lo stesso lavoratore e per lo stesso periodo di tempo) o il frazionamento dei ricorsi (vale a dire la presentazione di più ricorsi per lo stesso lavoratore, ognuno con riferimento alle diverse annualità cui si riferisce l'istanza di rideterminazione dell'indennità).

La causa previdenziale, da strumento di risoluzione di una lite, finisce così per diventare un'occasione di profitto in sé per gli avvocati. Per esempio, la quasi totalità degli oltre quarantamila braccianti iscritti nelle liste INPS di Foggia hanno chiamato in giudizio l'ente di previdenza con cause caratterizzate dalla forte sproporzione tra il valore della prestazione contestata (spesso irrisorio) e le relative spese legali liquidate all'esito del giudizio. Tutto questo è reso possibile dal malfunzionamento degli uffici giudiziari, che spesso non bloccano le duplicazioni o i frazionamenti dei ricorsi.

**L'INPS corre ai ripari**

Il caso dell'INPS è significativo anche dal punto di vista delle contromisure adottate per affrontare quest'emergenza. L'Istituto è intervenuto anzitutto trasferendo la riscossione dei crediti vantati nei confronti di soggetti terzi dal sistema giudiziario a quello dei concessionari e dei ruoli. Ha poi puntato con decisione sull'autotutela, riconoscendo, in presenza dei requisiti di legge, i diritti delle controparti in maniera celere e, soprattutto, senza sobbarcarsi inutili procedimenti in tribunale. Quando invece l'infondatezza delle pretese fatte valere nei propri confronti non consente la risolu-

<sup>22</sup> Si veda il lavoro di Giovanni Salvi e Vincenzo Di Cerbo, *Domande anomale: origini e possibili contromisure. Il caso dell'INPS*, in Astrid, *Amministrazione della giustizia, crescita e competitività del Paese*, 2010.

zione bonaria, l'INPS ha rafforzato la propria difesa in giudizio, contrastando così abusi strumentali fondati sull'aspettativa di inefficienza dell'Istituto. Infine, ha potenziato l'uso dell'informatica per registrare, monitorare e controllare i procedimenti giudiziari, in modo da ridurre al minimo frazionamenti e duplicazioni di controversie.

Alcune di queste misure possono e debbono essere replicate anche in altri contesti, in modo da limitare la litigiosità indotta dall'inefficienza di alcuni apparati pubblici. L'INPS è, infatti, solo un esempio del più vasto fenomeno del contenzioso di massa generato dallo Stato, spesso di valore unitario irrisorio ma con costi elevatissimi per la collettività e il sistema giudiziario. Altro esempio significativo è quello dei ricorsi contro le sanzioni amministrative, che rappresentano un'elevata percentuale delle controversie affidate ai giudici di pace. Di fronte alla crescita esponenziale registrata nell'ultimo decennio (+200%), dal 1 gennaio 2010 è stato introdotto il pagamento di un contributo di 30 euro per l'avvio dei procedimenti di opposizione a sanzioni amministrative fino a 1.500 euro. I risultati sono stati consistenti: in appena un semestre si è registrata una riduzione pari, in media, al 52%<sup>23</sup>.

#### **Filtri pecuniari ben efficaci...**

Questa misura, economicamente ragionevole, potrebbe essere replicata anche in altri contesti per realizzare un filtro all'ingresso del sistema giurisdizionale. Misure di questo tipo, senza ledere le prerogative costituzionali del diritto di difesa, puntano a ridurre il tasso di litigiosità indotto dalla convenienza dell'accesso piuttosto che da un reale interesse economico sottostante e possono quindi contribuire alla tutela celere e utile dei diritti che si vogliono far valere attraverso il giudizio.

Il disegno di legge 2612 agisce in questo senso là dove prevede l'aumento del 50% del contributo unificato nei giudizi di impugnazione. L'incremento si collega all'obbligo per la parte che intende impugnare la decisione di primo grado di provvedere immediatamente al pagamento del contributo. A condizione che non si determinino aumenti sproporzionati e, quindi, discriminatori dei costi di accesso alla giustizia, questa linea di intervento, benché molto discussa, appare condivisibile, poiché è in grado di disincentivare quei ricorsi per i quali già il solo pagamento del contributo rappresenta un forte disincentivo.

#### **...per scoraggiare le cause di modesto importo**

Va affrontata in modi analoghi la proliferazione delle controversie seriali dinanzi ai giudici di pace. Sono cause intentate in favore di una pluralità di soggetti (talvolta inconsapevoli) e che hanno come oggetto richieste di modesta entità, a fronte di liquidazioni di spese legali notevolmente superiori. Sono diffuse soprattutto in alcune zone del Paese (Calabria e Campania) e sono utilizzate proprio per lucrare sul recupero delle spese di lite. In alcuni casi, il loro numero abnorme potrebbe essere legato a patologiche collusioni, anche implicite, che vanno al di là dei ritardi e dei malfunzionamenti della giustizia.

<sup>23</sup> Si veda, per esempio, il lavoro di Paolo Fantini, Silvia Giacomelli, Giuliana Palombo e Gianluca Volpe, *La litigiosità presso i giudici di pace: fisiologia e casi anomali*, Banca d'Italia, Questioni di economia e finanza n. 92, 2011.

Il contenzioso seriale penalizza molte imprese. Infatti, nonostante tali controversie siano avviate per importi irrisori, le imprese sono costrette ad affrontare i costi della difesa in giudizio che sono molto più alti di quelli di una transazione stragiudiziale. E lo devono fare per affermare il principio di diritto a loro favorevole ed evitare che si possa creare un precedente negativo, che incentiverebbe nuove ondate di azioni seriali.

**Un tetto alle spese** Questi contenziosi arrecano inoltre un forte danno erariale allo Stato, direttamente quando la parte chiamata in giudizio sia la PA o un soggetto assimilabile. Ma anche, in via indiretta, per lo spreco di una risorsa scarsa come la giustizia. Per eliminare le distorsioni causate da questa pratica processuale scorretta, è prioritario intervenire sulle spese liquidabili, imponendo un tetto pari a non più del valore della condanna principale. Sarebbe un potente disincentivo la parametrizzazione dei compensi degli avvocati a tale importo piuttosto che alle tariffe. Non è invece sufficiente la prassi, adottata da alcuni uffici giudiziari (come quello di Roma), di liquidare le spese con un'aliquota ridotta nelle controversie seriali, perché tali importi moltiplicati per il numero di cause iscritte a ruolo rendono comunque conveniente iniziare il processo.

**Accorpare i procedimenti...** Inoltre, è fondamentale che i giudici ricorrano con maggiore frequenza, anche d'ufficio, all'istituto processuale della riunione dei procedimenti. Un meccanismo che è applicabile sia nei casi di connessione (per esempio, quando sia necessario accertare una questione pregiudiziale per la soluzione della lite) sia in quelli in cui la decisione di più cause dipenda, totalmente o parzialmente, dalla risoluzione di identiche questioni. La trattazione unitaria delle cause seriali in un unico procedimento, che attualmente è rimessa alla discrezionalità del giudice (salvo per le controversie in materia di lavoro e di previdenza, su cui si tornerà a breve), può contenere molto le spese di giudizio, perché anche la loro liquidazione sarebbe unitaria. Si annullerebbe così alla radice l'effetto moltiplicativo dei compensi che incentiva questa tipologia di contenzioso.

Tuttavia, l'istanza di riunione delle cause caratterizzate dalla serialità dinanzi a un unico giudice e in un unico procedimento viene spesso respinta dai giudici di pace sulla base della diversità delle ragioni giuridiche (il cosiddetto titolo) per cui si agisce, oppure dei soggetti che agiscono.

**...e unificare i compensi** Le retribuzioni dei giudici di pace, che sono proporzionate al numero delle sentenze emesse, non incoraggiano certo ad accorpare i procedimenti seriali. I quali sono invece contrastati dalla norma introdotta nel 2006 (l'art. 151 delle disposizioni attuative del codice di procedura civile) che impone al giudice, nelle controversie in materia di lavoro, previdenza e assistenza, di riunire i procedimenti connessi anche soltanto per l'identità delle questioni dalla cui risoluzione dipende la decisione. Si tratta di procedimenti seriali, rispetto ai quali il giudice non può esimersi dall'effettuare la riunione, a meno che questa comporti un prevedibile allungamento dei tempi del processo.

In caso di riunione, le competenze e gli onorari degli avvocati devono essere ridotti proprio perché la trattazione delle cause è stata unificata.

L'applicazione di queste norme deve essere estesa, generalizzando l'obbligo di riunione delle cause e l'unitarietà della liquidazione delle spese di giustizia. In prospettiva più ampia e di lungo periodo, per sradicare la fittizia e strumentale moltiplicazione dei procedimenti occorre soprattutto ripensare il sistema giurisdizionale dei tre gradi di giudizio, ogniqualvolta l'oggetto del contendere sia rappresentato da un pretesa di natura seriale di modesto valore. Solo in questo modo si eviterebbe che molte questioni di importo irrisorio si trascino addirittura fino in Cassazione e si preserverebbero le prerogative e il ruolo della Corte.

**Se il giudice di pace crea guerre legali** Strettamente collegata al contenzioso seriale è la necessità di ripensare la figura dei giudici di pace, i quali assorbono una frazione rilevante e crescente della domanda totale di giustizia: oltre il 40% dei procedimenti civili sopravvenuti, secondo le ultime stime della Banca d'Italia<sup>24</sup>. In particolare, emerge una forte concentrazione della litigiosità nelle regioni del Centro Sud, specie con riferimento ai ricorsi in opposizione alle sanzioni amministrative e, in misura ancora più rilevante, per quelli di risarcimento dei danni da incidenti stradali. Per questi ultimi si registrano veri e propri casi anomali: nel 2008 il 47% dei nuovi ricorsi era concentrato nelle province di Napoli e Caserta.

Il giudice di pace è stato istituito nel 1991 ed è divenuto operativo nel 1995, con l'obiettivo di ridurre il crescente carico di lavoro dei magistrati togati, sottraendo loro i procedimenti di minor valore. Tuttavia, è opinione condivisa che, a quindici anni dalla loro introduzione, i 2.700 giudici di pace in servizio non abbiano contribuito a ridurre i tempi della giustizia, anche a causa del progressivo ampliamento delle loro competenze (da ultimo, con la riforma del 2009). Al contrario, a fronte di una qualità di decisioni non sempre soddisfacente (soprattutto in termini di prevedibilità), la durata dei processi è crescente e vi si ricorre spesso per contenziosi prima inesistenti, come nel caso delle cause seriali.

**Ridurre e selezionare i giudici di pace** È dunque urgente mettere in cantiere una riforma dell'ordinamento dei giudici di pace che punti a migliorare la qualità delle loro decisioni, riducendone il numero, e a eliminare comportamenti opportunistici. Il giudice di pace è un magistrato onorario con competenze in materia civile, amministrativa e penale e con funzioni conciliative in materia civile. Viene nominato con decreto del Ministero della Giustizia su deliberazione del CSM per un mandato di quattro anni, rinnovabile una sola volta in modo continuativo.

A differenza dei magistrati togati, i giudici di pace sono remunerati in funzione dell'attività svolta, con un limite massimo annuale. Attualmente, percepiscono un'indennità per cia-

<sup>24</sup> Si veda ancora il lavoro di Paolo Fantini, Silvia Giacomelli, Giuliana Palombo e Gianluca Volpe, cit..

scuna udienza e un'altra per ogni sentenza, decreto ingiuntivo o ordinanza ingiuntiva, decreto di archiviazione, verbale di conciliazione e per ogni altro processo comunque definito o cancellato dal ruolo. Un'ulteriore indennità è poi riconosciuta, a titolo di rimborso spese, per ogni mese di servizio.

**Cambiare i compensi** La ridefinizione dei compiti e delle funzioni del giudice di pace deve includere la modalità di retribuzione, che così com'è oggi congegnata, può incentivare l'avvio di nuovi procedimenti e la moltiplicazione delle decisioni. Questo rischio non è ridotto dal tetto (introdotto dalla Legge Finanziaria 2005) alla retribuzione di ciascun giudice perché è troppo alto: 72mila euro annui, a fronte di una retribuzione media di 26mila e 500 euro.

È necessario ridurre le voci di cui si compone attualmente l'indennità versata ai giudici di pace: l'importo dovrebbe essere fisso per processo, sganciato dal numero di udienze svolte e parametrato al valore della causa, in particolare tagliando le indennità dovute per le cause seriali. In questo modo, diventerebbe poco conveniente trascinare nel tempo controversie di modesta entità e verrebbe incentivata la riunione delle cause seriali. Ne deriverebbero aumento della celerità dei procedimenti e riduzione della domanda, anche perché ci sarebbe un maggior ricorso alle soluzioni transattive o conciliative. Queste ultime possono essere ulteriormente incentivate, riconoscendo un premio al giudice nel caso in cui l'accordo tra le parti sia raggiunto alla prima udienza (come peraltro già previsto dalle norme processuali).

**Promuovere la mediazione** Per deflazionare il contenzioso civile e commerciale, intervenendo sulla domanda di giustizia, si deve puntare sugli strumenti di soluzione delle liti alternativi al giudizio. Con l'obiettivo di aumentare le conciliazioni stragiudiziali e ampliare il ricorso alle soluzioni bonarie, gestite direttamente dal giudice o dai consulenti tecnici nominati dal giudice. Allo stesso tempo, deve essere chiaro che questi sistemi funzionano, e costituiscono quindi un fattore di riduzione della domanda di giustizia, solo se il sistema giudiziario è efficiente, perché altrimenti la parte in torto continuerà a evitare la composizione amichevole della controversia per approfittare dei tempi lunghi dei processi.

In quest'ottica, è bene potenziare la mediazione, perché è uno strumento che consente a cittadini e imprese di chiudere le liti in tempi ragionevoli e a costi contenuti. Come ha fatto il decreto legislativo 28/2010, per favorire la soluzione delle controversie fuori dalle aule dei tribunali e con l'ulteriore vantaggio di non compromettere le relazioni preesistenti. Ciò è particolarmente importante per i rapporti tra imprese, che, per loro natura, sono destinati a durare nel tempo e su cui, invece, la controversia giudiziaria normalmente incide in modo traumatico.

L'approvazione e la prima applicazione delle nuove regole sono state accompagnate da un vivace dibattito, provocando reazioni negative in alcuni settori dell'avvocatura. L'ultimo de-

creto milleproroghe ha rinviato di un anno l'obbligatorietà della mediazione per alcune tipologie di controversie (cause condominiali e risarcimento danni da sinistri stradali), mentre ha confermato la sua entrata in vigore a partire dal 20 marzo 2011 per tutte le altre materie originariamente previste, tra cui: contratti bancari e finanziari, locazione e patto di famiglia.

Si tratta di una soluzione di compromesso, che fa salvo il principio dell'obbligatorietà, l'unico in grado di assicurare alla mediazione adeguata diffusione, soprattutto nella fase iniziale, e quindi di deflazionare il contenzioso giudiziario. Il successo della mediazione, a lungo andare, è comunque legato alla professionalità e all'affidabilità che sapranno garantire gli organismi di formazione dei mediatori e i mediatori stessi. È dunque necessario che il Ministero della Giustizia verifichi adeguatamente la competenza di questi soggetti.

Questo però non basta. Affinché la mediazione obbligatoria si imponga è anche necessario che si realizzi un vero e proprio cambiamento di mentalità rispetto al tradizionale approccio conflittuale al processo da parte di tutti i soggetti coinvolti e in particolare della classe forense. Un cambiamento verso un nuovo modello più moderno e liberale del sistema giustizia.

**Avvocati:  
più concorrenza  
e trasparenza**

Per ridurre il contenzioso giudiziario è cruciale cambiare gli incentivi che dettano i comportamenti degli avvocati. Può giocare un ruolo importante la riforma della professione forense attualmente in discussione in Parlamento<sup>25</sup>. Le nuove regole costituiscono l'occasione per affermare i principi della trasparenza e della concorrenza tra gli avvocati, anche per quanto concerne le tariffe. È necessario, in particolare, garantire la libertà nella scelta dei professionisti, confermando la facoltà di derogare ai minimi tariffari ed eliminando gli incentivi a prolungare la durata del processo. Va cioè evitato che la remunerazione dei legali sia collegata principalmente al numero e alla complessità delle attività svolte e, quindi, alla durata delle cause stesse. Un classico esempio di circolo vizioso.

La possibilità di negoziare i compensi al di là dei minimi imposti dall'Ordine costituisce uno strumento efficace per realizzare l'ulteriore obiettivo di consentire al cliente di conoscere preventivamente i costi del giudizio. Perciò occorre rimuovere i vincoli normativi e deontologici ancora esistenti alla pubblicità e imporre espressamente all'avvocato di informare il cliente sul prevedibile ammontare complessivo delle spese necessarie per la gestione della controversia, assicurando così trasparenza al compenso per la sua prestazione.

**Sanzionare l'uso  
distorto del processo**

Per ridurre la domanda di giustizia è, infine, necessario che i giudici contrastino con forza l'utilizzo strumentale del processo da parte di chi

<sup>25</sup> Non sembra convincente la proposta discussa in alcuni articoli apparsi di recente sul Corriere della Sera (avanzata da Alberto Alesina e Francesco Giavazzi e criticata da Roger Abravanel) di prevedere un numero chiuso per le facoltà di giurisprudenza allo scopo di limitare l'accesso alla professione forense. Tra gli altri motivi, gli effetti di tale misura sarebbero percepibili soltanto a distanza di molto tempo.

non vuol risolvere una controversia, bensì dilazionare o anche aggirare l'adempimento di un contratto. Perciò è necessaria l'applicazione rigorosa delle norme introdotte dalla riforma del processo civile del 2009 in tema di liquidazione delle spese e di filtro in Cassazione.

Il nuovo art. 96 del codice di procedura civile ha profondamente modificato il regime della responsabilità aggravata della parte soccombente, trasformando una norma sostanzialmente inapplicata (sulla lite temeraria) in una prescrizione che espone la parte soccombente, per evidente e consapevole infondatezza della sua pretesa o della sua resistenza in giudizio, al rischio di conseguenze patrimoniali significative. È una vera e propria sanzione, diretta a colpire comportamenti che rivelano un uso distorto del processo o tattiche dilatorie, vanificando la tutela richiesta dalla parte che ha ragione.

Una prima analisi sullo stato di attuazione di questo strumento sanzionatorio denota una certa timidezza nella sua applicazione da parte della giurisprudenza. È invece necessario che i giudici ricorrano maggiormente, soprattutto d'ufficio, alla condanna alle spese prevista dall'art. 96. Si tratta di un potente meccanismo di deflazione del contenzioso.

#### Chi perde deve pagare

Prima ancora dell'adozione di questa sanzione, è necessario che i giudici applichino con maggiore rigore la regola del *loser pays* (chi perde paga), per cui è la parte soccombente che deve sobbarcarsi tutte le spese processuali, anche di quelle sostenute dalla controparte. La riforma del 2009 ha chiaramente limitato i casi in cui i giudici possono compensare le spese di lite qualora non vi sia soccombenza reciproca, richiedendo la concorrenza di altre «gravi ed eccezionali ragioni», che peraltro devono essere esplicitamente indicate nella motivazione della sentenza. La diffusione negli uffici di una prassi giurisprudenziale di applicazione costante della regola del *loser pays* costituirebbe un potente filtro all'ingresso di nuove cause o comunque un motivo ulteriore di seria ponderazione per le parti, anche nel corso del processo.

Altrettanto rilevanti sono state le modifiche introdotte dalla riforma del 2009 in tema di accesso al giudizio di legittimità. La Corte di Cassazione ha attualmente nel settore civile un arretrato di circa 90mila fascicoli ed è sommersa dalla sopravvenienza annuale di 35mila ricorsi. Le modifiche delle norme mirano a contenerli, nel rispetto del ruolo apicale della Corte, consentendo di definire rapidamente i ricorsi che si fondano su questioni di diritto già risolte in modo conforme dalla Corte stessa e che non prospettano soluzioni diverse, nel rispetto del contraddittorio. È auspicabile che questo principio non venga messo in discussione ma esteso, incentivando una sempre maggiore attività della sezione filtro.

#### Superare i tre gradi di giudizio

Queste modifiche non intaccano la vera criticità del sistema e cioè l'abnorme numero dei ricorsi sottoposti alla Corte di Cassazione, indice evidente di una domanda di giustizia sovrabbondante. Anche perciò è necessario superare la logica dei tre gradi di giudizio del sistema italiano con riferimento

ad alcune ipotesi di controversie (seriali, di modesto valore). Da un lato, va esclusa la possibilità di ricorrere al secondo grado del giudizio di merito, che non fruisce peraltro di riconoscimento costituzionale; dall'altro, va bloccato, in base al buon senso e all'efficienza del sistema, l'accesso indiscriminato alla Corte di legittimità.

**Post scriptum**

Basteranno questi interventi? C'è chi, avendo lungamente e attentamente osservato il funzionamento dei processi e dei tribunali, ha maturato il convincimento che i mali della giustizia italiana siano così profondi e radicati che ogni tentativo di riforma parziale e mirato a sciogliere alcuni nodi rimarrà sostanzialmente inefficace, mentre un ridisegno generale avrebbe tempi lunghi e incontrerebbe ostacoli difficilmente sormontabili. E che, in alcune materie, servirebbe in realtà una sorta di capovolgimento dell'organizzazione della macchina della giustizia per ridurre i costi economici della sua inefficienza. È una convinzione legittima, una sorta di ultima *ratio* venata di pessimismo (o di realismo?). Prima di arrivare a tale conclusione estrema, è opportuno esperire i cambiamenti, non piccoli e non indolori, qui indicati.