

Italia, ripresa modesta e crescita più lenta d'Europa

(Sintesi dello studio economico dell'OCSE 2005)

L'OCSE stima che il tasso potenziale di crescita del Pil sia caduto al di sotto dell'1,5 per cento «anche se forse solo temporaneamente». E «sebbene vi siano segnali che l'Italia stia riprendendosi dalle influenze recessive degli ultimi 2-3 anni, le prospettive di crescita a medio termine appaiono mediocri soprattutto a causa di uno scarso aumento della produttività e di una debole competitività». L'OCSE consiglia un intervento in due direzioni: stimolare l'offerta, introducendo più concorrenza nel mercato dei servizi e ridurre il debito pubblico e il disavanzo in modo permanente. «Il prolungato periodo di bassa crescita – scrivono gli esperti - si sta concludendo» e «la crescita dei consumi privati dovrebbe continuare a superare quella del Pil e ci sono segni di ripresa della domanda di investimenti». «Le prospettive a breve - si legge quindi - sono per un proseguimento di una crescita moderata con una contrazione dell'output gap nel 2006». Elementi di tensione restano invece nel settore manifatturiero «che deve ancora riprendersi in maniera convincente dopo quattro anni di recessione». «Vi è la preoccupazione che le piccole imprese dei settori tradizionali tessile e calzaturiero stiano perdendo terreno nei confronti dei concorrenti asiatici e «dell'Europa orientale anche a causa della forza dell'euro e di un tasso di inflazione più alto della media dell'area euro». Inoltre, secondo l'OCSE il decentramento rende più difficile il controllo dell'andamento della spesa pubblica in Italia, in particolare per quanto riguarda il comparto della Sanità «tanto il controllo della spesa quanto l'efficienza del servizio sono complicati dal fatto che la spesa sanitaria è decentrata pur essendo finanziata essenzialmente dallo Stato». L'OCSE, con riferimento sempre alla Sanità, suggerisce inoltre «un maggior livello di compartecipazione privata». In materia di conti pubblici poi l'OCSE suggerisce una maggiore severità nel contenimento del costo del lavoro. «Gli aumenti salariali nel settore pubblico dovrebbero essere moderati, in coerenza con i nuovi tetti di spesa. Inoltre il pensionamento dei "baby boom" dovrebbe in prospettiva consentire una riduzione netta degli organici con la conseguente riduzione del costo del lavoro». (19 maggio 2005)

La presente Sintesi contiene i giudizi e le raccomandazioni dello Studio Economico dell'Italia compiuto dall'OCSE per il 2005. Esso è stato esaminato dal Comitato di Esame delle situazioni Economiche e di Sviluppo, costituito dai rappresentanti dei 30 Paesi membri e della Commissione europea. Si basa su un documento preparatorio del Dipartimento di Economia, integrato con la discussione all'interno del Comitato e pubblicato sotto la responsabilità di quest'ultimo.

Una ripresa è in atto sin dai primi del 2004; e dovrebbe proseguire nel 2005 e 2006 a un ritmo moderato e con una domanda interna che continua ad aumentare più del PIL. La crescita è stimata rimanere alquanto più lenta di quella della media dei Paesi UE. Il divario dell'inflazione dovrebbe accrescersi di nuovo nel 2006. Il disavanzo delle partite correnti è cresciuto e la perdita di quote di export è stata significativa fino a tempi recenti. La crescita dell'occupazione è stata rilevante durante tutto il periodo di rallentamento ma l'aumento della produttività, inclusa la produttività totale dei fattori, si è rivelata assai debole.

Sebbene in diminuzione, il livello del debito si colloca ancora oltre il 100 per cento del PIL. L'avanzo primario si è significativamente ridotto e l'attuazione di più incisive riforme strutturali è stata elusa fino ad ora dal reiterato ricorso a misure "una tantum". Misure fiscali a carattere eccezionale hanno impedito al disavanzo di eccedere il 3 per cento, contenendo gli effetti negativi sull'economia. Le autorità di governo si sono impegnate a non ricorrere più a misure "una tantum" entro il 2006. L'OCSE stima che per conseguire gli obiettivi di bilancio del 2005 potrebbero rendersi necessari ulteriori provvedimenti di tipo strutturale. Benché la pressione fiscale complessiva non sia elevata, il sistema impositivo scoraggia l'accesso al mercato del lavoro legale: per il 2005 sono previsti tagli delle imposte sui redditi per 6 miliardi di euro. Il decentramento rende più difficile il controllo della spesa pubblica. Alcuni recenti provvedimenti in materia pensionistica sono destinati a contenere la spesa futura in questo settore e ad incoraggiare i lavoratori a rinviare la loro uscita dalla vita attiva. Per riportare le finanze pubbliche su un sentiero virtuoso sarà necessario un sostenuto aumento dell'avanzo primario.

Ampie aree nel settore dei servizi sono troppo al riparo dalla concorrenza per avere un incentivo a introdurre innovazioni gestionali o tecnologiche o per contrastare aumenti dei costi, che sono perciò trasferiti sui settori esposti alla concorrenza internazionale. E' necessario un più intenso impegno per una riforma della regolamentazione e una liberalizzazione dei mercati; i sussidi ancora esistenti a favore dell'industria dovrebbero basarsi su solide valutazioni costi/benefici. La completa privatizzazione del settore elettrico non dovrebbe più tardare, una volta assicurati adeguati livelli di concorrenza e una valida struttura regolamentare. Altri campi in cui si rendono necessarie riforme e più concreti sforzi di liberalizzazione sono quello dei trasporti, tra i quali quello su gomma, dei servizi professionali e del commercio al dettaglio. Quest'ultimo vede sovente l'opposizione di amministrazioni locali ostaggio delle categorie commerciali: diventa in tal modo cruciale il ruolo di monitoraggio svolto dalle autorità centrali.

Scandali recenti hanno messo in luce particolari problemi di governo societario; la reazione delle autorità è stata rapida ma incompleta. Potrebbero essere rafforzate le possibilità, per gli azionisti di minoranza, di svolgere un ruolo più incisivo. La ripartizione delle competenze tra le autorità di vigilanza necessita di aggiustamenti. Vi è da rammaricarsi che le recenti proposte in materia non abbiano ancora trovato attuazione. Le procedure fallimentari sono eccessivamente lunghe per le piccole imprese e assomigliano troppo a procedimenti penali; beni potenzialmente produttivi vengono sprecati e gli imprenditori scoraggiati a continuare la loro attività. E' perciò auspicabile un'accelerazione della riforma anche in questo settore.

Le misure introdotte in questo campo hanno avuto effetti rilevanti, portando maggiore occupazione e una disoccupazione in calo. Sta migliorando la

sicurezza del lavoro per i soggetti con un impiego temporaneo. Resta comunque elevato il livello di protezione per gli occupati con contratto permanente ed esistono ampi divari territoriali nei risultati del mercato del lavoro. L'immigrazione su larga scala, gran parte della quale in passato clandestina, è un fenomeno recente e gli immigrati trovano lavoro in aree nelle quali si registra una cronica carenza di offerta di manodopera. Le ripetute iniziative di regolarizzazione dimostrano che moltissimi immigrati desiderano lavorare nella legalità. Si può fare di più per estendere l'immigrazione legale e aiutare questi lavoratori ad inserirsi nell'economia e nella società italiana.

Negli ultimi anni la crescita del PIL in Italia è stata inferiore alla media dell'area euro; l'andamento della produttività totale dei fattori si è rivelato assai debole e talvolta negativo. L'OCSE stima che il tasso potenziale di crescita del PIL sia caduto al di sotto dell'1,5 per cento, anche se forse solo temporaneamente. L'inflazione, misurata dall'indice dei prezzi al consumo, è stata più elevata che nel resto dell'area euro e del lavoro per unità di prodotto relativo nei settori manifatturiero e dei servizi è cresciuto rapidamente. Tra i risultati positivi va evidenziato come l'Italia sia stata uno dei pochissimi paesi OCSE a far registrare ogni anno un robusto aumento dell'occupazione a partire dall'inizio del nuovo secolo, con una consistente riduzione del tasso di disoccupazione. Essa è riuscita a rispettare il vincolo del 3 per cento del disavanzo imposto dal Patto di Stabilità e Crescita, malgrado la debole congiuntura, grazie a vistose misure *una tantum*. L'ultima riforma previdenziale contribuirà a contenere l'aumento della spesa pensionistica pubblica nei prossimi decenni innalzando l'età effettiva del pensionamento. Tuttavia, il deficit strutturale è ancora significativo, il debito lordo resta ben al di sopra del 100 per cento del PIL, il decentramento sta rendendo più difficile il mantenimento della disciplina di bilancio e i ricorrenti condoni comportano il rischio di incoraggiare l'elusione e l'evasione fiscale nell'attesa di nuovi condoni. Negli anni a venire saranno necessari grandi sforzi per assicurare l'effettiva copertura finanziaria del taglio di imposte sul reddito di 6 miliardi previsto per il 2005 e per eliminare definitivamente entro il 2006 il ricorso alle misure *una tantum* che hanno assicurato il contenimento del deficit negli ultimi anni. Per riassumere, sebbene vi siano segnali che l'Italia stia riprendendosi dalle influenze recessive degli ultimi 2-3 anni, le prospettive di crescita a medio termine appaiono mediocri, soprattutto a causa di uno scarso aumento della produttività e di una debole competitività. L'invecchiamento della popolazione inciderà ulteriormente sulla crescita del reddito pro capite nei prossimi decenni rendendo più arduo il compito, peraltro sempre più impellente, di ridurre il disavanzo e il debito pubblico. La sfida è pertanto quella di incrementare in modo durevole la crescita del reddito reale pro capite e migliorare lo stato delle finanze pubbliche. Due sono le strade principali da seguire:

- *Stimolare l'offerta*. Sono necessarie misure volte a: attuare con maggiore energia politiche in grado di introdurre più concorrenza nel comparto dei servizi per stimolare

innovazioni capaci di abbassarne i costi; riformare il diritto fallimentare, che costringe ad alti costi di uscita sia i creditori che gli imprenditori, e le strutture di corporate governance, che favoriscono una scarsa trasparenza; perseverare nelle politiche che incentivano l'occupazione legale, adottare misure più incisive per valorizzare il capitale umano a tutte le età.

- *Fare un deciso sforzo per ridurre il debito pubblico e il disavanzo in modo permanente.* Risparmi possono essere realizzati nel pubblico impiego, negli acquisti di beni e servizi e nei sussidi alle imprese, ed è importante soprattutto che il decentramento trovi attuazione attraverso misure capaci di aumentare l'efficienza e non di duplicare i posti. Sarà inoltre necessario uno sforzo per mantenere nei limiti prefissati la spesa sanitaria. La base imponibile dovrebbe essere allargata attraverso una semplificazione della normativa e sforzi più intensi per ridurre l'elusione e l'evasione fiscale. Le aliquote fiscali dovrebbero essere tagliate se e quando si sarà in grado di finanziarne la riduzione con tagli di spesa permanenti.

Il prolungato periodo di bassa crescita si sta' concludendo. Le esportazioni sono in ripresa e l'erosione delle quote di mercato in termini di volume è rallentata. La crescita dei consumi privati dovrebbe continuare a superare quella del PIL, e vi sono segni di ripresa della domanda per investimenti. L'andamento dell'occupazione resta positivo e le richieste salariali del settore privato moderate, specialmente in termini reali. Le prospettive a breve sono per un proseguimento di una crescita moderata con una contrazione dell'*output gap* nel 2006. Esistono tuttavia indizi di tensione finanziaria nel settore manifatturiero, che deve ancora riprendersi in maniera convincente da quattro anni di recessione; vi è inoltre la preoccupazione che le piccole imprese dei settori tradizionali tessile e calzaturiero stiano perdendo terreno nei confronti dei concorrenti asiatici e dell'Europa orientale, anche a causa della forza dell'euro e di un tasso di inflazione più alto della media dell'area Euro. Sebbene l'Italia presenti una dipendenza relativamente bassa dalle importazioni di petrolio, un protratto periodo di elevate quotazioni del greggio avrebbe un impatto negativo a causa della più debole domanda proveniente dalla gran parte dei partner commerciali, della maggiore pressione inflazionistica interna e del fatto che le esportazioni italiane verso i paesi produttori di petrolio sono basse in rapporto al PIL.

Come in molti altri paesi europei, in Italia i conti pubblici hanno cominciato a deteriorarsi quando, si è verificata una brusca riduzione della crescita alla fine del 2001, ma le autorità hanno continuato a rispettare il vincolo del 3 per cento del PIL ricorrendo alla vendita di beni patrimoniali e a misure "una tantum" (in particolare condoni fiscali) con un limitato impatto sulla domanda. La ripresa apporterà benefici al bilancio, ma questi non saranno da soli sufficienti a contenere il disavanzo entro il 3 per cento. In ogni caso, è emersa una tendenza al deterioramento delle condizioni di fondo del bilancio già prima del rallentamento del periodo 2001-2003, con una caduta dell'avanzo primario

aggiustato per il ciclo dal 6,5 per cento del PIL nel 1997 al 2 per cento stimato per il 2004, a causa di una forte dinamica verso l'alto della spesa pubblica. Sulla scorta delle misure annunciate, l'OCSE prevede ulteriori diminuzioni nel 2005 e nel 2006, con un deficit del settore pubblico superiore al 3 per cento nel 2005 e più elevato nel 2006. Questo, malgrado l'applicazione di un tetto del 2 per cento alla crescita della spesa corrente (pensioni escluse) nel 2005 e l'adozione di misure volte ad aumentare le entrate. Continueranno le vendite di beni pubblici, soprattutto di immobili, e la cartolarizzazione degli assets seguirà a portare un beneficio all'indebitamento netto. *Il raggiungimento dell'obiettivo ufficiale di un disavanzo del 2,7 per cento nel 2005 potrà richiedere ulteriori misure di consolidamento nonché uno stretto monitoraggio dei programmi antievasione e del rispetto dei tetti di spesa.* Alla luce dell'elevato rapporto debito/PIL, la priorità della politica fiscale dovrà essere quella di ridurre in misura sostanziale tale rapporto nel medio periodo. Saranno necessari avanzi primari assai più consistenti di quelli realizzati negli ultimi anni e di quelli previsti dall'OCSE, e dovranno essere adottate altre misure capaci di ridurre il debito. Sebbene l'ultimo DPEF indichi un miglioramento del saldo primario di circa mezzo punto del PIL ogni anno fino al 2008, esso non fornisce indicazioni precise su come conseguire questo risultato, mentre da molti anni la spesa primaria è andata crescendo più rapidamente dei mezzi per la sua copertura. *E' pertanto desiderabile un processo di bilancio pluriennale più dettagliato. Le misure "una tantum" dovrebbero essere eliminate, come programmato, entro il 2006, ed essere rimpiazzate da tagli permanenti di spesa, possibilmente abbastanza ampi da rendere possibili successive riduzioni delle aliquote fiscali capaci di stimolare la crescita. Con la ripresa dell'attività produttiva l'Italia dovrebbe consolidare il risanamento dei suoi conti pubblici* Alcune riduzioni di spesa possono ottenersi migliorando l'efficienza amministrativa: andrebbero evitate duplicazioni di funzioni ai vari livelli di governo e il pensionamento della generazione del "baby boom" dovrebbe, in prospettiva, essere utilizzato come un'opportunità per conseguire una riduzione netta degli organici. Gli aumenti salariali nel settore pubblico dovrebbero essere moderati, in coerenza con i nuovi tetti di spesa. Dovrebbe essere attribuita priorità alla spesa per il miglioramento delle infrastrutture (specialmente al Sud) e del capitale umano. Come in quasi tutti i paesi OCSE, in Italia la spesa sanitaria cresce. Nella misura in cui i servizi sanitari costituiscono un bene superiore e le famiglie sono disposte a spendere di più per esso all'aumentare del proprio reddito, ciò può non costituire di per sé un problema. Ma la spesa dovrebbe prevedere un maggior livello di compartecipazione privata, un attento monitoraggio delle attività e dei risultati delle autorità regionali e più attenti confronti territoriali. Tanto il controllo della spesa quanto l'efficienza del servizio sono complicati dal fatto che la spesa sanitaria è decentrata pur essendo finanziata essenzialmente dallo Stato, e che i livelli salariali del sistema sono determinati a livello nazionale. Sul fronte pensionistico, la recente riforma è importante ma c'è da rammaricarsi che sia

stata rinviata al 2008. Un aggiornamento dei coefficienti di trasformazione per il calcolo delle prestazioni pensionistiche che rifletta la maggiore aspettativa di vita è in programma per il 2005 e dovrebbe essere attuato senza ritardi. Ulteriori misure di riduzione del debito dovrebbero includere un'accelerazione delle privatizzazioni, anche nelle industrie di rete, per raggiungere l'obiettivo dei 100 miliardi (pari a circa il 7 per cento del PIL 2004) fissato nell'ultimo DPEF. Sebbene la pressione fiscale in Italia non sia superiore alla media, anche con riferimento alle imposte sul reddito delle persone fisiche, l'esistenza di vaste aree di economia sommersa fa sì che chi paga le tasse sopporti aliquote medie e marginali elevate che distorcono l'offerta e incoraggiano il lavoro nero; a ciò aggiungasi la complessità della normativa fiscale, che rende dispendioso in termini di tempo il rispetto della legge. Dopo una pausa per gran parte degli anni novanta, nel periodo di debole crescita si è fatto ampio ricorso a forme di condono. Tali misure dovrebbero essere abbandonate per non provocare un affievolimento del rispetto delle leggi tributarie. Il governo ha deliberato tagli fiscali da realizzare in due parti: la prima nel 2003 per i redditi più bassi e la seconda nel 2005, accompagnata da misure di semplificazione, per i redditi medi e alti. Si tratta di provvedimenti importanti, a condizione che i tagli fiscali siano finanziati da riduzioni di spesa a carattere permanente. Inoltre, i provvedimenti dovrebbero essere studiati attentamente per evitare che l'eliminazione delle deduzioni fiscali comporti aumenti eccessivi delle aliquote marginali per i redditi bassi e medi. I condoni dovrebbero essere definitivamente eliminati ed essere sostituiti da più vigorosi ed estesi programmi di lotta all'evasione.

Il reddito pro capite italiano è circa nella media europea e lievemente più elevato di quella dei paesi OCSE. In termini relativi l'Italia ha perduto alcune posizioni essenzialmente perché la sua crescita ha rallentato non solo rispetto a quella del passato ma anche in confronto a quella di quasi tutti gli altri paesi OCSE. Cosa ancora più preoccupante, l'andamento della produttività totale dei fattori sembra aver assunto più di recente segno negativo. Una conseguenza di ciò è stata che, sebbene le retribuzioni siano cresciute assai poco in termini reali nella percezione dei lavoratori (vale a dire, in relazione all'indice dei prezzi al consumo), il costo del lavoro per unità di prodotto è aumentato in maniera significativa. Per diversi anni l'Italia è andata così perdendo competitività di prezzo all'interno dell'eurozona, e recentemente in modo ancora più avvertito nei confronti dei paesi esterni all'area, in presenza di un rafforzamento del tasso di cambio dell'euro. Il volume dell'export si è ridotto, erodendo le quote di mercato in termini reali. Il settore produttivo italiano deve far fronte a una più intensa pressione competitiva da parte dei paesi est-europei e asiatici sia sui mercati esteri che interni. Il fenomeno appare tuttora in atto: l'inflazione italiana è superiore alla media dell'eurozona, l'*output gap* si sta chiudendo e, sebbene l'andamento della produttività sia previsto in aumento con la ripresa ciclica, non vi sono segni premonitori che ciò possa avvenire in tempi brevi. E' perciò importante comprendere le ragioni dell'insoddisfacente sviluppo della

competitività e individuare politiche capaci di migliorarla. Un'interpretazione alternativa (ma non del tutto convincente) delle recenti statistiche su occupazione, produzione e commercio con l'estero è che esistano problemi di misurazione. Ad esempio, la crescita occupazionale potrebbe essere sovrastimata in quanto potrebbe trattarsi di emersione del lavoro nero. Tuttavia, questa interpretazione non è del tutto convincente perché i dati di contabilità nazionale includono già stime sull'economia sommersa, la quale cosa non può perciò costituire un *bias* significativo per le statistiche sulla produttività. Il costo del lavoro può essere anch'esso sovrastimato se le agevolazioni fiscali per la conversione dei contratti temporanei in contratti permanenti sono imputate a maggiori profitti invece che alla riduzione del costo stesso e se il ricorso a contratti di lavoro flessibili va a ridurre gli oneri non salariali invece che quelli salariali; la produzione, a sua volta, può essere sottostimata a causa di miglioramenti di tipo qualitativo. Nella decelerazione della produttività può aver svolto un ruolo anche fenomeni di *labor hoarding*. Ad ogni modo, la persistenza di un'elevata inflazione di fondo e un deterioramento relativamente importante della bilancia corrente fanno pensare che i problemi di produttività e di competitività dell'Italia abbiano carattere strutturale e non congiunturale o legato a problemi di misurazione. *Sarebbe perciò auspicabile basare le decisioni in questo campo sulla consapevolezza che all'origine del rallentamento dell'economia vi sono proprio tali problemi strutturali. Ciò è tanto più vero in quanto le misure da adottare sono desiderabili di per se stesse.* Le misure OCSE della concorrenza e della performance sui mercati dei prodotti mostrano che benché l'Italia abbia compiuto innegabili progressi nel ridurre gli oneri amministrativi per le imprese e per rafforzare la concorrenza, questi risultati non sono migliori, in media, di quelli di altri paesi, e la posizione dell'Italia rimane perciò relativamente modesta. *Nel settore dei servizi, in particolare, mancano spinte concorrenziali capaci di contrastare l'incremento dei costi e di incoraggiare l'innovazione, anche a causa del coinvolgimento diretto dello Stato che ancora caratterizza alcuni settori, specialmente nei trasporti e nell'energia. Pervasivi controlli dei prezzi nel trasporto merci sono difficili da giustificare e le influenze politiche sulle infrastrutture stradali provocano danni e inefficienze. Il comparto delle professioni liberali resta quasi del tutto al di fuori della normativa antitrust e l'apertura del commercio al dettaglio alla grande distribuzione è ostacolata dalle autorità locali, spesso condizionate da interessi economici locali. I problemi del settore dovranno essere dibattuti e risolti a livello nazionale.* Una conseguenza degli elevati costi dei servizi protetti è che i costi degli input verso il settore manifatturiero sono più alti del necessario e crescono più rapidamente che nei maggiori paesi partner. Nonostante i benefici apportati dalle recenti riforme, esiste un problema specifico nel settore dell'energia elettrica, che resta dominato dall'ex monopolista, mentre la creazione di nuova capacità produttiva e l'interconnessione con i produttori esteri vengono ostacolate da opposizioni locali e da barriere amministrative. Questi ed altri

fattori strutturali generano prezzi dell'energia elettrica significativamente più alti di quelli dei paesi confinanti, mentre i vincoli alla capacità produttiva potrebbero rivelarsi nel prossimo futuro un impedimento alla crescita. *La separazione dell'attività di produzione dell'energia da quella di gestione della rete, decisa di recente, e il ricorso a sistemi per accrescere la capacità produttiva in risposta alle necessità di mercato non dovrebbero essere rinviati. Si tratta di un problema che, come quello del commercio al dettaglio, richiede un'azione concertata su scala nazionale. Bisognerebbe anche considerare l'opportunità di privatizzare integralmente la rete di trasporto dell'elettricità e del gas, salvaguardando i diritti di accesso alla rete da parte degli operatori.*

Come già notato nei precedenti *Esami*, il settore societario italiano è caratterizzato da un gran numero di piccole imprese, spesso a controllo familiare, e da un limitato numero di grandi aziende, anch'esse spesso a controllo familiare anche quando sono quotate in Borsa. I recenti casi di default su obbligazioni, come quelle argentine, Cirio e Parmalat, evidenziano la necessità di migliorare le strutture di corporate governance e della vigilanza sui mercati. Questi episodi possono aver contribuito a ridurre la fiducia dei consumatori negli ultimi anni e mostrano come sia necessario rafforzare la protezione degli azionisti di minoranza secondo le linee indicate dai *"Principles of Corporate Governance"* dell'OCSE, per instaurare una efficace supervisione sui mercati e aggiornare un diritto fallimentare che non assicura né la protezione dei creditori né la possibilità per gli imprenditori di avviare una nuova attività. Il ristabilimento di un clima di fiducia nel sistema finanziario favorirà lo sviluppo dei fondi pensione privati, con il trasferimento delle risorse per il trattamento di fine rapporto in gestioni private. Ciò produrrà a sua volta benefici effetti sullo sviluppo del mercato dei capitali interno. Un settore finanziario inadeguato rappresenta un freno a una efficiente allocazione dei capitali, con conseguenze negative sullo sviluppo di imprese redditizie, sulla ricerca e sviluppo, sull'innovazione e sulla performance complessiva dell'economia. La prima risposta alle gravi scorrettezze societarie verificatesi è stata sollecitata, con una giustificabile ricerca di un equilibrio tra la necessità di agire presto per ripristinare la fiducia e proteggere gli asset interessati e l'obiettivo di adottare provvedimenti ottimali per la situazione venutasi a creare. Tuttavia, un certo numero di opportune misure devono essere ancora attuate. In un primo momento, nel maggio 2004, fu presentato al Parlamento un disegno di legge su corporate governance e vigilanza finanziaria. Alcune delle iniziative proposte persero progressivamente sostegno e il disegno di legge non fu approvato. Una nuova versione del documento all'esame delle Camere si propone ancora l'obiettivo di rafforzare i diritti degli azionisti di minoranza e di migliorare la struttura di supervisione finanziaria. *L'approvazione di queste norme è fondamentale per accrescere la fiducia nel mercato finanziario italiano.* La normativa fallimentare dovrebbe in linea di principio privilegiare la conservazione di attività ancora produttive, al fine di contribuire al rimborso dei creditori, e la riallocazione o la dismissione di asset

improduttivi. Le nuove procedure fallimentari di emergenza per le grandi imprese proteggono più efficacemente di prima gli asset societari accelerando l'iter. Esse prevedono una commissione nominata dal Ministero che supervisioni il processo di ristrutturazione i tentativi e allo stesso tempo osservi le ordinarie regole giudiziarie e di mercato. *Una riforma complessiva del comparto resta tuttavia urgente*

Dal punto di vista statistico, il motivo per cui il reddito pro capite ha continuato a crescere un po' negli ultimi anni malgrado l'apparente riduzione della produttività totale dei fattori va ricercato nel vigoroso aumento dell'occupazione. Di fatto, durante la recessione 2001-2004 sono stati creati più posti di lavoro che nei precedenti quattro anni di più energica crescita del PIL. Il tasso di disoccupazione si è ridotto in ciascuno degli anni di recessione, collocandosi attualmente al di sotto del NAIRU stimato. Le riforme del mercato del lavoro degli anni passati e di quelli più recenti hanno portato ad un aumento dell'occupazione, sebbene i dati a questo riguardo possano essere stati alquanto gonfiati dall'emersione del lavoro nero, specialmente con riferimento ai lavoratori immigrati da poco regolarizzati. Le riforme hanno reso più agevole e meno costoso per le imprese accomodare le proprie necessità di manodopera mediante il ricorso a contratti a tempo determinato, e gli incentivi fiscali hanno facilitato la conversione di questi ultimi in contratti a tempo indeterminato. Le imprese sono state così incoraggiate ad assumere lavoratori con scarsa o nessuna esperienza con contratti flessibili che hanno consentito loro di acquisire una professionalità senza con ciò restare necessariamente in modo permanente in una condizione di precarietà in modo permanente. Il consistente incremento dell'occupazione, soprattutto di personale con bassa qualificazione, spiega in una certa misura la contenuta crescita della produttività. Ma l'esempio di altri paesi, ad esempio gli Stati Uniti prima del 2001 e soprattutto l'Irlanda, mostra che è possibile una forte crescita sia dell'occupazione che della produttività totale dei fattori per un prolungato periodo. *Mercati dei prodotti competitivi sembrano necessari al pari di un mercato del lavoro flessibile.*

Nelle più prospere regioni settentrionali e centrali del paese la disoccupazione è inferiore al 5 per cento. Il Sud continua a registrare tassi almeno tripli e il differenziale si è ridotto solo di poco dal 1998 ad oggi. Il problema cronico della scarsa mobilità dei lavoratori meridionali disoccupati verso altre regioni, forse influenzato dalla crescente rilevanza dei trasferimenti perequativi, contrasta con il successo dell'integrazione economica degli immigrati. Secondo uno schema consueto, gli immigrati, specialmente quelli illegali, arrivano in Italia meridionale e si dirigono al Nord, dove sono disponibili i posti di lavoro. Vari interventi in materia hanno avuto l'effetto di regolarizzare il lavoro, precedentemente illegale, di un gran numero di immigrati, allargando la base imponibile e incrementando le entrate da contributi previdenziali. La politica italiana in tema di immigrazione non è adatta a far fronte ad afflussi di vaste

dimensioni; ciò può dipendere dall'essere stata l'Italia, in passato, un paese essenzialmente di emigrazione. Le quote ufficiali dei lavoratori non stagionali sono relativamente basse e legate a valutazioni del mercato del lavoro sostanzialmente basate su valutazioni passate. *Considerato che gli immigrati in Italia giungono nel paese per cercare lavoro, e lo trovano, potrebbe rivelarsi appropriata una maggiore quota di ingressi non legata a specifiche offerte di lavoro. Ciò richiederà sforzi per formare e integrare tali lavoratori nel mercato italiano. L'immigrazione illegale potrà allora essere combattuta con maggiore fermezza.*

Sebbene i posti di lavoro siano cresciuti notevolmente dalla fine degli anni novanta e il tasso di disoccupazione si sia ridotto, il tasso di occupazione rimane basso, così come quello di partecipazione. Il tasso di partecipazione complessivo per le persone in età lavorativa è pari al 63 per cento, a fronte di una media europea vicina al 70 per cento (e di una statunitense del 75 per cento). Come in gran parte dei paesi, i tassi di partecipazione degli uomini in età 25-54 anni sono ben superiori al 90 per cento, ma questa cifra si riduce in Italia a poco più del 30 per cento per i maschi sopra i 60 anni. I tassi di partecipazione femminile sono bassi per tutte le età nel confronto internazionale. Meno del 50 per cento delle donne si collocano nelle forze di lavoro a fronte di una media europea del 60 per cento. Inoltre, come in altri paesi dell'Europa meridionale, l'occupazione part time delle donne costituisce una parte relativamente limitata della loro occupazione totale. I tassi di partecipazione per donne e uomini anziani sono inferiori alla media europea anche nelle più ricche regioni del Nord, che registrano una cronica carenza di manodopera. Vi è perciò ampio spazio, per un certo periodo in futuro, per espandere la produzione riavvicinando i tassi di partecipazione e di occupazione per donne e uomini anziani, anche nelle regioni settentrionali e centrali, ai livelli internazionali. La riforma pensionistica dovrebbe contribuire ad accrescere la partecipazione dei lavoratori delle fasce di età più elevate negli anni futuri, ma è importante che una più elevata partecipazione sia accompagnata da una maggiore occupazione. *Sarà importante un'adeguata attività di formazione prima che i lavoratori raggiungano livelli di età vulnerabili, e i servizi pubblici di collocamento dovrebbero intensificare i propri sforzi per trovare un'occupazione ai senza lavoro in questo segmento di età. Dovrebbe essere attentamente monitorato l'effettivo impatto delle riforme sul tasso di partecipazione di questi lavoratori.* Come in altri paesi mediterranei, una cultura tradizionale vede le donne stare a casa dedicarsi ai figli e ai genitori anziani. *Il problema del basso tasso di partecipazione femminile può essere affrontato con maggiori investimenti pubblici in strutture per i bambini e gli anziani, così da consentire alle donne di lavorare fuori casa. L'elevato cuneo fiscale sul lavoro dovrebbe essere ridimensionato, mentre le deduzioni per le lavoratrici dipendenti sposate dovrebbero essere rivisitate in modo da rafforzare gli incentivi finanziari al lavoro per i secondi percettori di reddito, specialmente per quelli a bassa qualificazione.* Molte immigrate lavorano come

collaboratrici domestiche, potenzialmente consentendo alle loro datrici di lavoro, con qualifiche professionali più elevate, di entrare a far parte della forza lavoro. *La liberalizzazione dei flussi di immigrazione potrebbe facilitare questo processo.* Le recenti riforme del mercato del lavoro hanno aumentato l'offerta di posti di lavoro part time che possono rivelarsi di particolare interesse per le donne. *La liberalizzazione degli orari di apertura dei negozi e gli incentivi alla grande distribuzione commerciale, come pure le riforme in altre aree di mercato, potrebbero contribuire ad allargare le opportunità di lavoro per le donne.* La quota di popolazione italiana in possesso del solo diploma di scuola secondaria inferiore è più alta della media degli altri paesi OCSE. Ciò è vero specialmente per le fasce di età più alte, ma lo è anche per quelle più basse. Il 40 per cento delle persone tra i 25 e i 34 anni si situa in questa categoria, a fronte di una media europea e OCSE del 25 per cento. Il "Programme for International Student Assessment" (PISA) dell'OCSE mostra che i ragazzi italiani di 15 anni hanno conseguito risultati ben al di sotto della media, in particolare in matematica e nelle capacità di "problem solving". Vi è un'elevata quota di giovani che non è situata né lavora che suggerisce la presenza di una difficile transizione scuola-lavoro. Anche il rischio di disoccupazione in età più avanzate è considerevolmente più alto per i soggetti in possesso della sola istruzione secondaria inferiore. La reazione politica a questa realtà è stata quella di innalzare l'obbligo scolastico da 10 a 12 anni e di riformare in modo significativo la struttura dell'istruzione primaria e secondaria, cercando di migliorare il collegamento tra scuola e lavoro con forme di itinerari scolastici vocazionali, come descritto in dettaglio nel precedente *Studio*. *Queste riforme si spingono molto avanti nella direzione giusta e dovrebbero essere monitorate per assicurare il conseguimento dei loro obiettivi. La prossima priorità dovrebbe essere un sistema di formazione collegato al mondo del lavoro.* Una proporzione della popolazione più ridotta rispetto alla media OCSE ha portato a termine studi universitari, anche se una quota relativamente alta vi si cimenta. Il numero di anni spesi per conseguire un diploma universitario è più alto della media, innalzandone il costo-opportunità e scoraggiando la formazione di professionalità di alto livello. La domanda di lavoratori con elevate professionalità può essere ostacolata dal fatto che l'industria italiana è specializzata in settori a bassa tecnologia e dalla ridotta dimensione delle imprese, che limita la loro capacità di spesa in ricerca e sviluppo. Uno dei problemi dell'università è l'insufficiente numero di professori giovani, per i quali esistono barriere all'entrata. Le procedure concorsuali a cattedra non sono trasparenti e i progressi di carriera non sono sempre legati ai risultati didattici e scientifici; l'Italia spende assai meno della media europea e OCSE in ricerca e sviluppo e ancor meno per l'università. Ne deriva un pronunciato fenomeno di "fuga dei cervelli". Allo stesso tempo, barriere amministrative al riconoscimento delle lauree straniere e di altre qualificazioni professionali fanno sì che l'Italia perda molte occasioni di diffusione delle conoscenze tecniche di alto livello e delle esperienze dall'estero. *Questi problemi dovrebbero essere*

affrontati con urgenza. Le politiche a tale riguardo dovrebbero mirare ad accrescere le dimensioni del corpo docente e a facilitare al personale qualificato, ivi incluso quello straniero, l'assunzione di incarichi sulla base del merito e, in ultima analisi, una maggiore stabilità occupazionale di quella attuale. Sebbene non sia imminente una crisi e alcune riforme politicamente difficili (ad esempio in materia di pensioni e mercato del lavoro) siano state avviate, l'economia italiana sta tuttora sperimentando una graduale erosione del suo dinamismo interno e della sua competitività estera, mentre si rivela ancora insufficiente l'azione svolta per ricondurre la finanza pubblica su un sentiero sostenibile nel lungo termine. La lentezza del deterioramento non deve oscurare la necessità di modificare queste tendenze e non deve far sottovalutare il tempo che si renderà necessario a questo scopo anche dopo l'attuazione delle riforme. Motivo in più perché queste non tardino oltre.