



**Indagine conoscitiva
L'analisi annuale della crescita**

**Audizione del Presidente dell'Istituto nazionale di statistica
Enrico Giovannini**

**Commissione V "Bilancio, tesoro e programmazione" della
Camera dei Deputati**

Roma, 16 febbraio 2012

Indice

1. **Premessa**
2. **Il ciclo di programmazione europeo e l'azione di governo**
3. **Robustezza e impatto sulla crescita delle politiche fiscali**
4. **Elementi per il rafforzamento della competitività e l'efficienza**
5. **L'inclusione sociale: mercato del lavoro e lotta alla povertà**
6. **Il miglioramento dell'efficienza del sistema giudiziario**

Allegati:

- **Tavole statistiche**
- **Quadro delle informazioni statistiche pubblicate recentemente dall'Istituto nazionale di statistica**

1. Premessa

L'*Analisi annuale della crescita* realizzata dalla Commissione europea costituisce un riferimento obbligato per l'azione di governo, ma anche un'opportunità per riflettere sulla consistenza delle politiche messe in campo dall'Italia, tanto più preziosa e urgente quanto più la situazione nazionale si distacca da quelle di paesi che appaiono maggiormente "virtuosi" e "performanti". Gli interrogativi dell'indagine conoscitiva possono essere ricondotti ad alcuni temi-chiave per la politica economica, intorno ai quali svilupperò il mio intervento, e cioè:

- l'appropriatezza dell'impianto di finanza pubblica rispetto alla crescita, dati gli obiettivi sui saldi;
- il miglioramento dell'efficienza delle politiche di bilancio e della capacità di intervento sul territorio;
- gli interventi, e in particolare le riforme, per aumentare la concorrenza e la competitività;
- le misure per promuovere l'occupazione e la coesione sociale.

Coerentemente col ruolo dell'Istituto nazionale di statistica, mi propongo soprattutto di offrire elementi conoscitivi per la formulazione delle politiche, limitandomi ai temi per i quali l'Istat ha specifica competenza informativa ed esperienza analitica (segnalo, a tale proposito, la raccolta di informazioni statistiche in allegato). Preliminarmente, però, vorrei concentrare l'attenzione sul processo di *governance* comunitario, di cui l'*Analisi annuale della crescita* è parte essenziale.

2. Il ciclo di programmazione europeo e l'azione di governo

L'*Analisi annuale sulla crescita* è il primo passaggio del cosiddetto "semestre europeo", in cui si definiscono le linee guida generali, valide per l'insieme dell'Unione, alle quali i Paesi membri fanno poi riferimento nei propri documenti programmatici, primo fra tutti il *Programma nazionale di riforma*. Al termine di questo iter, Commissione e Consiglio valutano obiettivi e strumenti, proponendo "raccomandazioni" specifiche per ciascuno Stato. Nel caso dell'Italia, le indicazioni fornite nel 2011 sono state in parte già recepite nei provvedimenti di bilancio adottati nel corso dell'anno scorso, fino al decreto legge "Salva-Italia" varato lo scorso dicembre.

Ricordo questi passaggi per segnalare che le linee guida contenute nell'*Analisi* di quest'anno sono necessariamente generiche – infatti non viene mai citato alcun paese – e, al tempo stesso, rappresentano l'iterazione del ciclo di programmazione precedente. Le "raccomandazioni" formulate dalla Commissione (SEC (2011) 810 Final) e dal Consiglio (2011/C 215/02) la scorsa estate costituiscono, quindi, la "versione per l'Italia" delle linee guida contenute nell'*Analisi* dell'anno passato e si ritrovano sia nei quesiti posti per l'audizione, sia nell'azione e nell'agenda del governo. Vale dunque la pena di ricordarle, insieme ad alcune delle decisioni di *policy* già prese o in discussione.

La prima raccomandazione è centrata sugli **obiettivi di finanza pubblica**, poiché chiede di definire entro ottobre 2011 misure concrete per il biennio 2013-2014 e di utilizzare l'eventuale extra-gettito per la riduzione del deficit e del debito, nonché di rafforzare il quadro finanziario con l'introduzione di tetti di spesa e di migliorare il monitoraggio delle spese dei diversi settori della P.A.

Quest'aspetto è stato già affrontato in Italia con le manovre di luglio, agosto e dicembre 2011, anche se va segnalato come lo scenario macroeconomico nel frattempo sia divenuto meno favorevole. Sono di ieri le stime preliminari relative all'ultimo trimestre del 2011, nel quale il Pil è diminuito dello 0,7% sul trimestre precedente e dello 0,5% rispetto al quarto trimestre del 2010. Nel complesso del 2011, il Pil (corretto per le giornate lavorative, tre in meno del 2010) è aumentato dello 0,4%, determinando una crescita acquisita per il 2012 negativa, pari al -0,6%. Va sottolineato che l'ultimo trimestre dell'anno è stato caratterizzato da una contrazione congiunturale dell'attività anche in molte altre economie europee (il risultato complessivo per l'Unione Europea – e per l'area dell'euro - è stato pari a -0,3%), ma la situazione resta comunque più favorevole rispetto al nostro Paese, con una crescita tendenziale dello 0,7% per l'area dell'euro e dello 0,9% per l'Unione a 27 paesi.

Per quanto riguarda il monitoraggio della spesa pubblica, va ricordato l'avvio della *spending review*, dal quale il governo si attende risultati significativi.

Due raccomandazioni (la 2^a e la 3^a) riguardano il **mercato del lavoro e la contrattazione collettiva**. Le indicazioni specifiche sono di:

- ✓ ridurre la segmentazione nel mercato del lavoro, rivedendo alcuni aspetti della legislazione sulla protezione dell'impiego e riformando in maniera organica il sistema dei sussidi;
- ✓ intensificare l'azione di contrasto al lavoro nero;

- ✓ mettere in atto misure per accrescere la partecipazione femminile, aumentando l'accessibilità dei servizi (asili, assistenza) sul territorio e offrendo incentivi finanziari (neutrali in termini di bilancio);
- ✓ collegare la crescita salariale all'andamento della produttività e alle condizioni delle singole imprese sul territorio, attraverso la consultazione con le parti sociali.

Alcuni di questi aspetti sono stati affrontati nella manovra di dicembre (incentivi Irap per l'occupazione femminile e giovanile nelle aree a bassa partecipazione) e col rafforzamento in atto dell'azione di contrasto all'evasione contributiva da parte degli enti vigilati dal Ministero del lavoro. La riforma del funzionamento del mercato del lavoro è, invece, ancora nell'agenda dell'esecutivo e fa parte del negoziato in corso con le parti sociali.

Altre due raccomandazioni (4^a e 5^a) riguardano **l'aumento della concorrenza e il miglioramento delle condizioni di contesto per le imprese**, e chiedono di:

- ✓ aumentare la concorrenza nel settore dei servizi, soprattutto nei servizi professionali, e adottare la legge annuale sulla concorrenza nel 2011, tenendo in conto le raccomandazioni dell'Autorità antitrust;
- ✓ ridurre la durata delle procedure per l'applicazione del diritto contrattuale;
- ✓ adottare misure per promuovere l'accesso delle Pmi al mercato dei capitali, eliminando ostacoli normativi e riducendo i costi;
- ✓ migliorare il quadro per gli investimenti del settore privato nella ricerca e nell'innovazione, estendendo gli attuali incentivi fiscali, migliorando le condizioni per il *venture capital* e sostenendo sistemi di appalto innovativi.

I provvedimenti già adottati e in itinere su questi aspetti hanno intensità diversa e, in alcuni casi, esiti ancora incerti: dalle norme sulle liberalizzazioni, al "tribunale delle imprese", alle misure di incentivazione per innovazione e ricerca contenute nel decreto "Salva-Italia", tradotte parzialmente nella legge di approvazione. Si tratta, anche in questo caso, di un tema al centro dell'agenda di governo.

L'ultima raccomandazione (6^a) fa riferimento alla **coesione territoriale**, chiedendo di accelerare la spesa atta a promuovere la crescita, cofinanziata dai fondi della politica di coesione, per ridurre le disparità tra le regioni, migliorando la capacità amministrativa e la *governance* politica. Si domanda anche di rispettare gli impegni presi nel quadro di riferimento strategico nazionale in termini di quantità delle risorse e di qualità della spesa.

Ancora una volta, l'agenda del governo ha affrontato questi temi, puntando ad un'accelerazione del processo di impegno dei fondi strutturali ancora disponibili e

ad un loro forte orientamento a conseguire gli “obiettivi di servizio” già definiti nel passato (ad esempio, servizi all’infanzia).

In conclusione, si può osservare un elevato grado di coerenza tra le raccomandazioni e gli interventi adottati e annunciati per i prossimi mesi, anche se l’ampiezza delle tematiche e l’incertezza sull’impatto di alcuni provvedimenti impedisce, per il momento, una valutazione complessiva. Ciononostante, è importante che l’azione politica e la stessa opinione pubblica proseguano a porre l’attenzione su questi temi, anche in funzione del rafforzamento dell’immagine dell’Italia nelle sedi comunitarie.

3. Robustezza e impatto sulla crescita delle politiche fiscali

Veniamo ora ad alcuni dei quesiti dell’indagine conoscitiva sui quali proverò a fornire il contributo dell’Istituto. I primi quattro quesiti dell’indagine conoscitiva sono dedicati alla politica fiscale e pongono l’attenzione sul suo impatto sulla crescita economica, mentre gli obiettivi di medio periodo di finanza pubblica non sono considerati esplicitamente. In particolare, ci si chiede:

- ✓ se l’aggiustamento dei conti pubblici non sia eccessivamente sbilanciato dal lato delle entrate, piuttosto che verso il taglio delle spese;
- ✓ con riferimento alla spesa, se e come sia possibile modulare qualitativamente i tagli, attraverso la *spending review*;
- ✓ sulle entrate, quali siano i margini per un’eventuale spostamento della tassazione su consumi, patrimonio e ambiente, e quali possano essere gli effetti dell’azione di contrasto all’evasione fiscale e contributiva e le misure più appropriate a riguardo.

Sul “mix” entrate-spesa e le caratteristiche di quest’ultima, il quesito riprende un passaggio dell’*Analisi annuale sulla crescita*, che testualmente recita: “*l’evidenza empirica mostra che le manovre di consolidamento centrate sulla spesa abbiano maggiori possibilità di successo, ma che sono rilevanti anche la composizione e la qualità della spesa*” (Allegato 2 – Quadro macroeconomico). Quest’affermazione appare robusta perché fondata sugli esiti di numerosi esempi di aggiustamento condotti in tempi e da paesi diversi. A conclusioni simili, d’altronde, giunge uno studio comparativo recentemente pubblicato dal Fondo Monetario Internazionale (Fmi) su 99 paesi¹.

Nel nostro Paese la strada è già stata tracciata con le manovre varate a luglio (DL 98/11 – L. 111/11), agosto (DL 138/11 – L. 148/11) e dicembre scorso

¹ Baldacci, Gupta e Mulas-Granados (2010) “Restoring Debt Sustainability After Crises: Implications for the Fiscal Mix”, *Imf Working papers*, WP10/232

(DL 201/2011 – L. 214/11), oltre che con la Legge di Stabilità di settembre. Nell'aggregato, si tratta di misure con un impatto atteso che la Ragioneria Generale dello Stato ha stimato in oltre 200 miliardi di euro sui saldi nel triennio 2012-2014, di cui poco più del 70% da aumenti delle entrate². Queste cifre, è opportuno ricordarlo, presentano sempre alcuni elementi di indeterminatezza e ciò è vero non solo rispetto alle previsioni di gettito, ma anche alla composizione: si pensi, ad esempio, ad alcuni tagli di spesa operati sulle Amministrazioni locali, alle quali sia nel DL 138 che nel DL 201/2011 è stata però data facoltà di introdurre aumenti delle addizionali e di altre imposte.

Considerando, in particolare, la manovra più recente, questa ipotizza un impatto netto sui saldi pari a circa 63 miliardi nel triennio 2012-2014, ripartiti in maniera simile nel periodo, ma con un peso delle entrate che raggiunge l'80% a causa della rettifica della clausola di salvaguardia del gettito previsto dalla delega fiscale e assistenziale. La clausola di salvaguardia originaria prevedeva un taglio proporzionale di tutte le detrazioni fiscali e, come ho avuto modo di osservare nell'Audizione tenuta presso questa Commissione il 7 dicembre 2011, aveva un carattere fortemente regressivo, tale da renderne sconsigliabile l'effettiva applicazione. Il gettito previsto nel 2012 (circa 4 miliardi) è stato ora garantito in prevalenza da un aumento temporaneo di due punti per ciascuna delle aliquote Iva del 10% e 21%. Ove entro settembre non venissero poste in essere le norme di attuazione della delega o modifiche ai regimi di esenzione e agevolazione fiscale, le nuove aliquote avrebbero carattere permanente e aumenterebbero di un ulteriore 0,5% nel prossimo biennio, per garantire un gettito di 13,1 miliardi di euro nel 2013 e 16,4 miliardi a decorrere dal 2014.

Si tratta, evidentemente, di misure "estreme", soprattutto in un momento nel quale le previsioni economiche per il biennio 2012-2013 hanno subito un netto peggioramento e i redditi reali delle famiglie sono in diminuzione, anche a causa di un'inflazione superiore al 3%. In un tale quadro è possibile che la traslazione sui prezzi di un ulteriore aumento delle aliquote Iva sia meno che proporzionale (come avvenuto nel caso del recente aumento dell'aliquota dal 20% a 21%), ma l'effetto depressivo sulla domanda di consumi di una tale manovra sarebbe comunque non trascurabile. Per questo, il governo sembra orientato a rivedere il sistema delle detrazioni fiscali, anche alla luce del lavoro svolto dall'apposita Commissione di studio guidata dall'attuale Sottosegretario Ceriani. Tale revisione non colpirebbe, presumibilmente, in modo generalizzato il settore delle famiglie, come farebbe invece un aumento delle aliquote Iva.

² Cfr. *Le manovre di finanza pubblica del 2011*. RGS, gennaio 2012

Tra le spese, gli effetti più cospicui deriverebbero dalle modifiche apportate alla legislazione previdenziale: la mancata indicizzazione delle pensioni comporterebbe un risparmio netto di quasi 13 miliardi di euro nel triennio, e altri 4 miliardi sono attesi dalla revisione del sistema pensionistico. Si tratta di cifre relativamente modeste nell'immediato, ma che hanno natura strutturale e, nel caso della revisione dell'età pensionabile, crescenti nel tempo.

È questo un elemento cardine da considerare per la sostenibilità e la riuscita del consolidamento fiscale. Infatti, la RGS stima che l'impatto netto dei provvedimenti stabiliti con la manovra di dicembre crescerà da poco più di 20 miliardi l'anno nel triennio 2012-2014 fino a 32 miliardi nel 2020, soprattutto per effetto dei tagli di spesa, che si ipotizza possano crescere da meno di un miliardo di euro nel 2012 fino a 20 miliardi annui nel 2020. Altre misure di compressione della spesa tra quelle attualmente in vigore, quali il congelamento delle retribuzioni nella Pubblica Amministrazione attuato per il triennio 2011-2013 e il blocco degli investimenti, presentano una forte componente intrinseca di temporaneità. Naturalmente, la spending review dovrebbe consentire ulteriori risparmi, la cui entità, evidentemente, dipenderà dalle modalità della sua attuazione.

Sulla salvaguardia di alcune voci di spesa tra cui, in particolare, gli investimenti in istruzione, ricerca, innovazione ed energia, segnalati nel secondo quesito, l'evidenza mostra che le economie dove la spesa per Ricerca e Sviluppo (R&S) è più elevata sono anche quelle che hanno risentito meno della competizione da parte delle economie emergenti e registrato un più rapido recupero dalla crisi. In questo campo l'Italia sconta una situazione particolarmente insoddisfacente, ma anche una limitata ambizione nei propri obiettivi programmatici. In quasi tutti i paesi più performanti, infatti, anche la componente pubblica della spesa in R&S è elevata, mentre l'Italia ha una spesa in R&S poco superiore alla metà di quella dell'Ue27 (circa l'1,2% del Pil contro il 2,1% europeo), sia per la componente privata che per quella pubblica. La passata introduzione di un incentivo fiscale automatico ha avuto un effetto positivo sulla spesa delle imprese, ma non si può non notare come gli obiettivi contenuti nel Piano Nazionale di Riforma (PNR) 2011 siano decisamente poco coraggiosi: a fronte di un obiettivo del 3% per l'insieme dell'Unione Europea, l'Italia ha fissato il proprio *target* nel 2020 all'1,5-1,6% del Pil, il livello-obiettivo più basso tra tutte le economie dell'Unione.

In tema di energia, ricordo che l'Italia dipende dall'estero per oltre l'80% del proprio fabbisogno (contro circa il 55% della media Ue). Nel corso del 2011 il disavanzo energetico è stato di oltre 61 miliardi di euro, mentre per gli altri prodotti si è registrato un avanzo di circa 37 miliardi di euro.

Le fonti rinnovabili di energia, quasi interamente localizzate sul territorio, costituiscono un importante elemento di risparmio nei conti con l'estero, con un contributo di oltre il 50% alla produzione nazionale di energia primaria, che per il 2010 equivale a un risparmio stimabile in 6-7 miliardi di euro di importazioni. D'altro canto, l'Istat stima che l'importazione di componentistica per pannelli fotovoltaici, da sola, nel 2010 abbia determinato un passivo commerciale di circa 8,4 miliardi di euro (era 2 miliardi nel 2009), quasi interamente concentrato nei flussi provenienti da Germania e Cina, determinando quindi un parziale spostamento del deficit energetico sui beni industriali.

La scelta e la modulazione degli incentivi per le fonti rinnovabili, pertanto, dovrebbero considerare aspetti quali il contenuto di importazioni, la creazione di occupazione, la possibilità di sviluppare *know-how* localmente, i rendimenti relativi dell'investimento e l'impatto ambientale. In questa prospettiva, l'efficienza energetica appare sicuramente una opportunità promettente, anche per la realizzazione degli obiettivi di riduzione delle emissioni entro il 2020, che includono anche un aumento del 20% dell'efficienza. Infatti, una politica di incentivi "forti" per il risparmio energetico negli edifici fornirebbe un contributo rilevante alla riduzione di consumi ed emissioni, in particolare nel settore residenziale, rispetto all'installazione di pannelli solari. Peraltro, considerando gli aspetti di natura economica, questo tipo di attività avrebbe il pregio di una elevata intensità di lavoro e di un coefficiente di importazioni molto inferiore.

Passando a considerare le entrate, ci si domanda quali siano i margini per lo spostamento del carico fiscale dall'occupazione ai consumi, l'ambiente e il patrimonio, e per la riduzione delle deduzioni ed esenzioni, ritenute distorsive e fonti di inefficienza (quesito n. 3).

Le manovre di agosto e dicembre hanno operato un aumento delle imposte indirette, la prima con l'aumento di un punto dell'aliquota Iva ordinaria, la seconda con l'aumento delle accise sui carburanti e l'introduzione anticipata dell'Imu sul patrimonio immobiliare, che insieme dovrebbero determinare un gettito netto di circa 17 miliardi nel solo 2012. Nel decreto legge 201/2011 è stata introdotta anche una riduzione del carico fiscale sull'occupazione, con la deducibilità dell'Irap sulla quota del lavoro nell'Ires e nell'Ire e per l'assunzione di giovani e donne, per un totale stimato in 8,2 miliardi di euro nel triennio. In considerazione dell'attuale quadro macroeconomico, i margini per un eventuale ulteriore spostamento del carico fiscale sui consumi e sull'ambiente sembrano assai ristretti, mentre quelli per l'imposizione del patrimonio, che presenta un minor impatto sulla crescita e potrebbe fornire risorse da reimpiegare per stimolare la crescita economica e la creazione di occupazione, dipendono strettamente dalla capacità tecnica di sottoporre a tassazione il patrimonio in modo efficace.

Per quanto attiene alla riduzione di deduzioni ed esenzioni, la Commissione europea fa riferimento in particolare all'Iva (aliquote di vantaggio) e alle deduzioni per le imprese. Oltre alle considerazioni già fatte sull'Iva non entro nel merito di questo tema, sul quale rinvio alle già citate conclusioni della specifica Commissione di studio.

Per quanto riguarda il ruolo di un eventuale recupero di gettito dall'evasione fiscale e dall'emersione del sommerso, vorrei riprendere alcune cifre che ho avuto l'occasione di presentare già nell'audizione presso questa Commissione del 7 dicembre 2011. L'Istat elabora correntemente le stime del valore aggiunto e dell'occupazione attribuibili al cosiddetto sommerso economico – cioè la produzione di beni e servizi che, pur essendo legale, sfugge all'osservazione diretta in quanto connessa al fenomeno della frode fiscale e contributiva – incorporando queste grandezze nelle stime del Pil e degli aggregati economici³. L'entità del valore aggiunto prodotto dall'area del sommerso economico è stimata per il 2008 in una "forbice" compresa tra 255 e 275 miliardi di euro, ovvero tra il 16,3% e il 17,5% del Pil. Rispetto all'inizio del decennio, l'incidenza del sommerso sul valore aggiunto è andata progressivamente riducendosi, anche grazie all'azione positiva sull'emersione degli interventi normativi relativi al mercato del lavoro per regolarizzare gli stranieri con un'occupazione stabile, mentre negli anni più recenti l'effetto della crisi ha verosimilmente allargato la quota sul Pil (non necessariamente il valore assoluto) dell'economia sommersa⁴.

La metodologia sviluppata dall'Istat, oltre a garantire l'eshaustività e la coerenza delle stime complessive degli aggregati economici, offre una base di riferimento per una possibile stima dell'evasione fiscale. Tuttavia, non consente di giungere direttamente ad una misura dell'evasione: come ho già avuto modo di dire presso questa Commissione, una simile stima è complessa ma realizzabile, e sarebbe auspicabile che avesse carattere ufficiale e fosse resa pubblica, nel quadro di un *Rapporto* annuale sull'attività di contrasto all'evasione fiscale e contributiva e sui suoi risultati.

L'ordine di grandezza derivato dalle dimensioni del sommerso economico suggerisce, comunque, un importo considerevole, di cui l'attuale recupero di gettito – circa 11 miliardi – costituisce una frazione ridotta, ancorché rilevante in valore

³ Le attività del sommerso economico rappresentano la componente di gran lunga più consistente dell'economia non osservata, che comprende anche le attività illegali ed eventuali inadeguatezze del sistema statistico: la Contabilità nazionale italiana, al pari di quella degli altri paesi europei, esclude però l'economia illegale dalle stime, per l'eccessiva difficoltà nel calcolare tale aggregato.

⁴ Già nel 2008 l'incidenza del sommerso economico sul Pil era infatti leggermente aumentata rispetto al 2007 e, per il periodo più recente, indicazioni in questa direzione si ricavano dall'aumento di mezzo punto percentuale nel lavoro irregolare in un biennio, fino al 12,3% del 2010. Questo contribuisce per una percentuale del 35-40% al valore aggiunto del sommerso economico. Le altre componenti sono la **correzione del fatturato e dei costi intermedi**, che da sola contribuisce per circa il 55% sulla stima massima e – non direttamente ascrivibile ad un comportamento economico specifico – la **riconciliazione delle stime tra offerta e domanda**, che contribuisce alla stima per il 5-10%, in percentuale variabile a seconda degli anni.

assoluto. La stessa *Analisi della crescita* (nell'Allegato 4 – *Growth friendly tax policies*) segnala che l'osservanza fiscale rappresenta la via maestra per i paesi dove le aliquote sono alte, come è il caso per l'Italia. Nel rapporto conclusivo sull'attività del Gruppo di lavoro sull'economia non osservata e i flussi finanziari da me presieduto, al quale rinvio, ho segnalato diverse proposte, alcune delle quali sono state recepite nella normativa.

Il percorso per mobilitare questo "tesoretto" non è, tuttavia, immediato, e non vanno nascosti gli effetti di eliminazione di alcune attività dal mercato e del relativo gettito potenziale. La rilevanza dell'economia sommersa è molto diversificata tra le attività, rappresentando nel 2008 circa un terzo del valore aggiunto nel caso dell'agricoltura, quasi il 21% nei servizi e il 12,4% per l'industria. Una disaggregazione proposta in via sperimentale dall'Istat per il 2005 mostra come tra i servizi la quota del sommerso economico raggiunga il 56,8% per l'aggregato degli alberghi e pubblici esercizi e il 52,9% per il lavoro domestico, ma appena il 6,4% nel settore del credito e delle assicurazioni. Per l'industria, invece, la stima varia dal 28% per le costruzioni, fino all'1,8% per l'aggregato di energia elettrica-gas-acqua.

La figura 8 che trovate nell'allegato statistico, mostra un'evidenza interessante nella relazione tra la quota di valore aggiunto sommerso e il tasso di crescita della produttività negli anni Duemila, da cui emerge come i settori a maggiore componente di sommerso siano anche caratterizzati da una produttività stagnante o in diminuzione. Questa evidenza è coerente con l'idea che l'evasione consente a numerose imprese di rimanere sul mercato in modo non corretto, cioè con livelli di produttività e redditività che, in condizioni normali, non consentirebbero la loro sussistenza. In questa prospettiva, una efficace lotta all'evasione avrebbe importanti effetti strutturali sulla dinamica aggregata della produttività e della crescita economica, anche se, nel breve termine, potrebbe determinare un effetto negativo sui livelli occupazionali e sui redditi degli imprenditori e della manodopera impiegata nelle attività dedite all'evasione.

4. Elementi per il rafforzamento della competitività e l'efficienza

La competitività del sistema produttivo è naturalmente legata al problema della produttività del lavoro come richiamato nel quesito numero 11. Le statistiche ufficiali mostrano una dinamica della produttività nell'ultimo decennio complessivamente negativa, pur se mitigata dalle evidenze sul versante occupazionale e della competitività esterna nella fase pre-crisi. Nel periodo 2001-2010, la performance dell'Italia è stata pari a circa un terzo rispetto a quella franco-tedesca per la dinamica del valore aggiunto e ad appena il 12-15% per quanto riguarda il contributo della produttività. A confronto con le altre maggiori economie

dell'Unione, l'andamento della produttività in Italia è stato comparativamente peggiore in quasi tutti i settori. Inoltre, la maggior parte dell'espansione occupazionale ha riguardato comparti dei servizi relativamente poco sviluppati, ma caratterizzati in prevalenza da produttività bassa e stagnante.

Una parte della spiegazione della stagnazione della produttività del lavoro va cercata nella forte espansione della base occupazionale. Nell'ultimo decennio la crescita dell'input di lavoro in Italia è stata del 2,7%, accompagnata da un calo delle ore medie lavorate superiore rispetto alle maggiori economie europee. Ne deriva che l'occupazione è cresciuta di ben il 7,5%, contro il 3% in Germania, il 5,1% in Francia e il 5,7% nel Regno Unito.

Con riferimento al periodo 2001-2007, se l'andamento dell'input di lavoro in Italia fosse stato simile a quello della Germania (altra economia caratterizzata da un marcato rallentamento nella prima parte dello scorso decennio), il contributo della produttività oraria sarebbe stato pari a circa 11,5 punti percentuali, superiore cioè a quello registrato per la Francia. A confronto con le altre maggiori economie europee, l'economia italiana è cresciuta meno nel periodo 2001-2007, ma ha anche subito in maniera molto forte l'impatto della crisi e la ripresa è stata relativamente meno intensa. La stagnazione della produttività dunque si intreccia con la debolezza della crescita, ma caratteristiche ed evoluzione del sistema economico hanno, comunque, consentito di creare occupazione coerentemente con l'obiettivo di innalzare il rapporto tra occupati e popolazione.

Dal punto di vista delle politiche, la produttività emerge come tema di grande complessità attorno al quale si intrecciano elementi diversi tra loro. Si deve anzitutto tener conto dagli elementi di innovazione di processo per i quali in molti settori gli aspetti dimensionali giocano un ruolo evidente. Sono pertanto da considerare positivamente misure a favore della crescita dimensionale delle imprese, quali l'introduzione dell'Ace e lo sconto Irap per le assunzioni previste dalla manovra di fine anno. L'introduzione delle nuove tecnologie e una maggiore capacità di innovazione impongono, inoltre, importanti investimenti infrastrutturali, principalmente quelli legati all'Agenda Digitale, come la diffusione della banda larga. Infine, la qualificazione e la motivazione delle risorse umane coinvolgono investimenti e miglioramenti nel campo dell'istruzione e della formazione continua e un mercato del lavoro meno frammentato in grado di offrire maggiori opportunità e un minore senso di precarietà ai lavoratori. Le imprese dovrebbero aumentare significativamente le risorse dedicate alla formazione del capitale umano disponibile: forme di incentivazione in questa direzione potrebbero aiutare a colmare la distanza esistente rispetto ai *competitor*, con effetti benefici sulla produttività e le performance aziendali.

La direttiva europea sui servizi è stata adottata dall'Italia con relativo ritardo e solo con le più recenti misure il tema del funzionamento dei mercati dei servizi è tornato preminente nell'agenda di governo. Come ricordato in precedenza, nelle sue raccomandazioni sul PNR 2011 il Consiglio Europeo evidenzia la necessità di introdurre misure per aprire il settore dei servizi ad una maggiore concorrenza, in particolare nell'ambito dei servizi professionali. La presenza di barriere alla concorrenza nei servizi professionali è evidenziata anche dall'OCSE nel rapporto "*Going for growth*" del 2011. Con il decreto liberalizzazioni si sono introdotte innovazioni per quanto riguarda, tra l'altro, l'abolizione delle tariffe per le professioni regolamentate, la possibilità di pattuire i compensi al conferimento dell'incarico, l'incremento del numero dei notai.

L'evidenza che emerge dall'andamento dei prezzi per i servizi in Italia in comparazione con il resto d'Europa mostra come ancora ci sia spazio per incrementi di concorrenzialità nei diversi settori. Tra il 2001 e il 2011 l'inflazione, misurata dagli indici armonizzati dei prezzi al consumo, è stata più elevata nel nostro Paese rispetto a quella dell'area dell'euro (25,5% contro 23,1%) e in particolare della Germania (18,1%). Gran parte del differenziale tra Italia e Germania è spiegato dall'andamento dei prezzi del comparto dei servizi, che nel nostro Paese hanno fatto registrare, nell'arco di tempo considerato, una crescita nettamente più elevata rispetto a quella misurata in Germania (27,2% contro 16,2%). Anche nel settore dei beni l'andamento dei prezzi ha evidenziato, in Italia, una dinamica di periodo più accentuata rispetto a quella tedesca, sebbene il differenziale di inflazione sia rimasto su valori relativamente più moderati (24,2% contro 19,6%).

Nell'ultimo decennio, dunque, l'economia tedesca sembra aver tratto vantaggio da dinamiche inflazionistiche più moderate e dalla diminuzione del prezzo relativo dei servizi, che, al contrario, nel nostro Paese è risultato in aumento. In particolare, nei primi otto posti della lista dei servizi a più elevato tasso di crescita dei prezzi in Italia compaiono servizi di pubblica utilità come i servizi di trasporto marittimo, lo smaltimento delle acque reflue e la tariffa rifiuti, ma anche le assicurazioni sui mezzi di trasporto, i servizi di trasporto ferroviario, i servizi di riparazione e manutenzione dei mezzi di trasporto, il trasporto aereo e i servizi finanziari. Per questi prodotti, con l'unica eccezione del trasporto aereo, il differenziale di crescita dei prezzi risulta sistematicamente sfavorevole al nostro Paese e in modo marcato: si va dai prezzi dei servizi di assicurazione dei mezzi di trasporto cresciuti in Italia di circa il 49% e che in Germania evidenziano una lieve diminuzione (-0,4%), al trasporto ferroviario, i cui prezzi hanno evidenziato un incremento di oltre il 25% più elevato nel nostro Paese.

Considerando, invece, i prodotti che in Italia hanno fatto segnare una flessione del prezzo, accanto a diverse tipologie di beni a forte contenuto tecnologico (tra i quali apparecchi telefonici, apparecchi per il trattamento dell'informazione e apparecchi fotografici) compare un'unica categoria di servizio, quella relativa ai servizi di telecomunicazione, i cui prezzi nel periodo considerato hanno registrato una diminuzione del 9,6%, sostanzialmente in linea con quella misurata per la Germania (-9,7%).

Il sostegno alla competitività esterna del sistema produttivo, che nei prossimi anni continuerà a confrontarsi con una domanda interna debole, emerge come un ulteriore elemento da considerare dal punto di vista strategico. Alla luce del quadro macroeconomico internazionale, si suggerisce di individuare strumenti efficaci di supporto all'export in aree che richiedono un "approccio di sistema" alla penetrazione delle nostre imprese sui mercati locali. Ciò è tanto più rilevante se si considera la specifica struttura del nostro sistema esportatore, con le Piccole e medie imprese che realizzano circa la metà delle vendite all'estero manifatturiere. Questi interventi, a favore delle sole imprese residenti in Italia con attività di esportazione diretta, realizzati attraverso un coordinamento stretto tra entità pubbliche e private e con un monitoraggio costante dei risultati, potrebbero avere un ritorno evidente in termini di crescita interna, a fronte di un aggravio di spesa limitato.

5. L'inclusione sociale: mercato del lavoro e lotta alla povertà

Nel corso del 2011 i tassi d'occupazione sono rimasti sostanzialmente costanti attestandosi a dicembre 2011 al 56,9%, ma con importanti differenze di genere ed età. Il tasso di disoccupazione, a fine 2011, si colloca all'8,9%, un livello del 10% superiore rispetto a un anno prima.

Vista la recente pubblicazione, da parte dell'Inps, dell'Istat e del Ministero del Lavoro, del "Rapporto sulla Coesione Sociale", ricco di dati sull'argomento, in questa sede mi concentrerò su due aspetti: la condizione delle donne e quella dei giovani.

Meno di una donna su due lavora nel nostro Paese e solo il 30% nel Sud, nonostante che dal 1995 al 2008 si sia assistito a un aumento quasi ininterrotto dell'occupazione femminile. Le donne, inoltre, continuano ad essere occupate in lavori precari più frequentemente degli uomini e permangono in condizioni di precarietà più a lungo nel tempo. La distanza dell'Italia dai principali paesi europei nei tassi di occupazione, nonostante i progressi compiuti, resta estremamente elevata: circa 16 punti percentuali in meno rispetto a Francia e Spagna. Specularmente, il tasso d'inattività delle donne italiane rimane tra i più alti in ambito

europeo, determinando un'incidenza relativamente modesta della disoccupazione femminile e pari al 9,6%, un punto al di sopra della media nazionale, anche se con una punta del 15,4% nel Mezzogiorno.

Per definire le strategie complessive per l'occupazione è necessario, quindi, affrontare le criticità del rapporto delle donne con il mercato del lavoro. Esiste, ad esempio, una difficoltà delle donne a permanere sul lavoro in concomitanza con una gravidanza (le "dimissioni in bianco" hanno riguardato 800 mila donne nel corso della loro vita).

Negli anni, il *part-time* ha contribuito notevolmente alla crescita dell'occupazione femminile, ma l'Italia continua ad avere tassi di impiego a tempo parziale inferiori rispetto alla media europea e, insieme, livelli doppi per la componente di *part-time* involontario. L'elevata asimmetria dei ruoli disincentiva la partecipazione: se si considera il lavoro totale (lavoro retribuito e lavoro di cura) le occupate lavorano un'ora in più degli uomini al giorno, e si fanno carico di più del 70% del lavoro familiare. Con la crescita dell'occupazione femminile, l'aumento della speranza di vita e il calo della fecondità, il lavoro di cura offerto dalle donne è destinato a ridursi progressivamente: di conseguenza, standard elevati di welfare e occupazione femminile appaiono sostenibili solo a fronte di politiche per la redistribuzione del lavoro di cura nella coppia e dell'erogazione di servizi sociali adeguati alle necessità.

Dopo la forte caduta nel biennio 2009-2010, l'occupazione dei giovani tra 18 e 29 anni continua a calare: a fronte di una moderata crescita complessiva, nella media dei primi tre trimestri del 2011, l'occupazione giovanile ha subito una flessione del 2,5% (circa 80 mila unità). Al contempo, il tasso di disoccupazione dei giovani tra 18 e 29 anni è sceso dal 20,5% del primo trimestre 2011 al 18,6% del terzo trimestre, rimanendo almeno 11 punti percentuali al di sopra di quello complessivo. Tuttavia, se consideriamo la fascia di età 15-24, come proposto dall'Unione europea, la disoccupazione sale al 31%, la più alta dopo la Spagna.

I già citati incentivi Irap per l'occupazione femminile e giovanile nelle aree a bassa partecipazione, nonché le recenti misure per l'accesso dei giovani alla costituzione di società a responsabilità limitata, vanno nella direzione di rendere più inclusivo il mercato del lavoro e di offrire maggiori opportunità occupazionali.

Per poter analizzare le politiche contro la povertà e l'esclusione sociale è opportuno fare riferimento a due misure. La prima è la *povertà assoluta*, calcolabile solo a livello nazionale, e la seconda, inclusa tra gli indicatori di Europa 2020, è quella relativa al *rischio di povertà o esclusione sociale* che viene calcolata a livello europeo e che tiene conto della povertà, della deprivazione, ma anche delle

famiglie a bassa intensità di lavoro. La povertà assoluta in Italia nel 2010 riguarda il 5,2% della popolazione. Nel Mezzogiorno l'incidenza sale fino al 7,7%.

L'indicatore di Europa 2020 mostra come, nel 2010, circa un quarto (il 24,5%) della popolazione in Italia fosse a rischio povertà ed esclusione sociale, valore più elevato della media europea (21,5% se calcolata sui soli 17 paesi dell'area euro e 23,4% tra i 27 paesi). Il rischio si concentra nel Mezzogiorno (39,4%), tra le famiglie numerose (36,3%), le madri sole (39,0%) e gli anziani soli (32,4%). Tra gli immigrati, l'incidenza arriva al 51% tra le famiglie con almeno un componente straniero.

I trasferimenti sociali nel nostro Paese riducono il rischio di povertà di circa cinque punti percentuali, contro gli oltre dieci punti di Belgio, Danimarca e Francia e gli otto di Spagna e Germania: il rischio di povertà, che prima dei trasferimenti sociali è pari al 23,2%, inferiore alla media europea, a seguito dei trasferimenti (quasi totalmente rappresentati dai trasferimenti pensionistici) si attesta invece su valori superiori alle medie europee (18,2% contro il 16,1% dell'UE27). L'Italia è tra i pochi Paesi europei a non disporre di uno strumento specifico di lotta alla povertà, quale ad esempio il reddito di cittadinanza e non appare casuale l'effetto contenuto dei trasferimenti sociali.

6. Il miglioramento dell'efficienza del sistema giudiziario

Infine, e vengo all'ultimo dei quesiti proposti, il miglioramento dell'efficienza del sistema giudiziario, può svolgere un ruolo importante nel funzionamento del sistema economico. I dati per operare un confronto internazionale in questo campo sono pochi, frammentari e talvolta disomogenei⁵. Nel 2008 la spesa pubblica per giustizia in Italia e il numero di magistrati per abitante, uno ogni 10 mila abitanti, non appaiono bassi se confrontati con quella degli altri paesi europei, che pure hanno *performance* in termini di lunghezza dei processi molto migliori (in Italia occorrono, in media, oltre 1200 giorni per la conclusione di un procedimento, in Francia 331) e che non si tratta di un fenomeno recente, ma di una situazione perdurante da tempo.

Le principali inefficienze dal lato dell'offerta non appaiono dovute alla scarsità delle risorse impegnate, quanto piuttosto ad altri aspetti di inefficienza organizzativa. In particolare, i risultati di un'analisi econometrica svolta su dati dell'Istat e del Ministero della Giustizia portano a concludere che il principale elemento di inefficienza dell'offerta di giustizia in Italia risiede nella presenza di economie di scala non sfruttate nell'attività degli uffici giudiziari, sebbene emerga anche qualche

⁵ Dal 2004 il Consiglio d'Europa pubblica statistiche omogenee su alcuni aspetti dei sistemi giudiziari con cadenza biennale.

strozzatura territoriale nell'allocazione dei magistrati tra le varie aree geografiche. La produttività del magistrato, infatti, è fortemente condizionata dalla dimensione dell'ufficio giudiziario in cui opera: economie di specializzazione non sono possibili nei piccoli tribunali, dove il giudice si occupa delle questioni più disparate, in materia sia civile che penale. Le stime (riportate nell'appendice statistica) evidenziano, inoltre, che il principale nodo di inefficienza si concentra nella giustizia civile.

La fusione di preture e tribunali e l'introduzione del giudice unico del 1998 ha determinato un aumento della dimensione media degli uffici giudiziari e un primo recupero di efficienza: nel 1996, prima della riforma, circa l'89% delle preture e l'87% dei tribunali era sottodimensionato, nel 2001 una volta terminata l'implementazione della riforma, tale quota è scesa al 72%. L'eccessivo numero di sedi trova conferma anche dal confronto internazionale: secondo i dati del Consiglio d'Europa in Italia gli abitanti serviti da una corte di prima istanza sono mediamente 55.000, la metà di ciò che si riscontra in Francia, in Germania e nel Regno Unito.

Una modifica della distribuzione degli uffici giudiziari sarebbe realizzabile senza pregiudicare i diritti degli utenti. Da un lato, vista l'evoluzione dei mezzi di trasporto, le distanze massime tra utente e ufficio previste dall'attuale disciplina – che risale agli anni '40 del secolo scorso – potrebbero essere riviste senza venir meno alle garanzie. Dall'altro, sfruttando gli investimenti nell'informatizzazione dei tribunali che si stanno realizzando, potrebbero essere evitati massicci spostamenti e accorpamenti fisici delle diverse sedi: infatti, analoghi risultati in termini di efficienza produttiva potrebbero essere raggiunti specializzando le singole sedi di tribunale all'interno di uno stesso distretto di Corte d'Appello. In questo modo, tutte le materie sarebbero coperte all'interno di uno stesso distretto, ma ogni tribunale si occuperebbe solo di alcune di esse.