

Studio economico dell'Italia, 2001

Quali sono le prospettive?

Quali sono le difficoltà incontrate dalla politica fiscale?

Sono necessarie nuove riforme del sistema pensionistico?

Come migliorare il controllo del bilancio?

Come rendere più efficace il decentramento fiscale?

Cosa è stato fatto per aumentare il potenziale di crescita economica?

Come migliorare il funzionamento del mercato del lavoro?

Come rimediare alla scarsità di manodopera qualificata?

Come potenziare la concorrenza e l'innovazione?

Quale è lo scopo della riforma dei mercati finanziari?

Per ulteriori informazioni

Riassunto

Se il rallentamento dell'economia ha rispecchiato eventi e incertezze di natura esogena, una eventuale espansione non potrà che dipendere in massima parte da fattori esterni, sia nel profilo temporale sia nell'intensità. La politica monetaria sta assorbendo l'impatto sulla domanda interna ma, nella linea degli obiettivi di medio termine, il margine di manovra per l'azione fiscale è limitato dal parziale funzionamento degli stabilizzatori automatici, che dovrebbero tuttavia poter operare pienamente anche in funzione anticiclica durante la successiva fase di espansione. L'elevato debito pubblico impone un irrobustimento dell'azione di riequilibrio fiscale, mentre sono necessarie vaste economie di spesa di natura strutturale e più efficaci procedure di bilancio se si vuol pervenire alla riduzione della pressione fiscale, che rappresenta il principale obiettivo perseguito dal Governo sul lato dell'offerta. Ma questo è uno dei tanti punti all'ordine del giorno di un ben più ampio programma di riforme strutturali. Se il riordino legislativo e regolamentare ha compiuto notevoli passi avanti, il ristagno della crescita negli anni recenti e segnali di un deterioramento della competitività indicano che molto resta da fare per migliorare il funzionamento del sistema economico dal lato dell'offerta. Per innalzare il tasso di utilizzo del fattore lavoro e il potenziale di crescita, si rendono necessarie diminuzioni dei contributi sul lavoro, in particolare per i gruppi meno qualificati e più flessibili procedure di determinazione dei salari. In quest'ambito, l'accresciuta flessibilità derivante dalle innovazioni nella contrattazione salariale dovrà essere integrata da una riforma della legislazione a tutela dell'impiego, cui dovranno aggiungersi un più ampio e ben concepito sostegno alla disoccupazione e miglioramenti nella formazione professionale. L'obiettivo finale sarà un incremento – dagli attuali

La Nota di sintesi presenta il riassunto e le raccomandazioni dell'esame annuale 2001 dell'OCSE sull'Italia. Il Comitato d'esame delle situazioni economiche e di sviluppo, composto da 30 Paesi Membri e dalla Commissione europea, ha compiuto l'esame del presente rapporto. Il presente rapporto si è ispirato al progetto preparato dalla Direzione economica, modificato secondo le discussioni del Comitato e pubblicato sotto la responsabilità del Comitato.

insoddisfacenti livelli – del tasso di crescita della produttività totale dei fattori, da cui dipende in ultima istanza l'aumento del tenore di vita. A tale riguardo, è indispensabile che sia incoraggiato un clima competitivo per la creazione e l'espansione di nuove imprese ad alto contenuto innovativo; ciò richiederà di proseguire l'opera di smantellamento delle barriere all'entrata e alla crescita, unitamente a un'ulteriore modernizzazione dei mercati italiani dei capitali. Per il Mezzogiorno, le recenti esperienze dimostrano che l'approccio da seguire risiede nell'interazione fra intervento statale e disciplina di mercato. Sebbene siano stati compiuti molti progressi negli ultimi anni il processo di riforma atto a rendere più equilibrata e dinamica l'economia italiana ha ancora un lungo cammino da percorrere. ■

Quali sono le prospettive?

Dopo un breve periodo in cui la crescita economica si era attestata intorno al 3 per cento, verso la fine del 2000 il clima ha cominciato a deteriorarsi, principalmente a causa di fattori esterni: il netto rallentamento dell'interscambio mondiale e l'impatto negativo dei più alti prezzi dell'energia sui redditi delle famiglie. Sul versante interno, le condizioni economiche di fondo sono rimaste più favorevoli alla crescita, grazie alla positiva *performance* del mercato del lavoro – specie nei settori dei servizi e dell'edilizia –, che ha sorretto la fiducia dei consumatori e frenato il rallentamento della domanda interna. In realtà, prima degli attentati terroristici dell'11 settembre negli Stati Uniti, il portafoglio ordinativi appariva in fase di miglioramento. Oggi, tuttavia, si profila una brusca decele-

razione nel breve periodo, dovuta al ristagno dei mercati delle esportazioni, al rinvio dei piani di investimento da parte delle imprese a causa della crescente incertezza mondiale e dell'aumento del risparmio precauzionale delle famiglie. Il tasso annuo di espansione dell'economia italiana potrebbe scendere nel 2001 all'1.8 per cento, da poco meno del 3 per cento registrato lo scorso anno.

Secondo le proiezioni dell'OCSE, l'economia internazionale dovrebbe entrare in fase di ripresa intorno alla metà del 2002 e l'Italia sembra in grado di prendervi parte. L'inflazione dei prezzi al consumo sta calando grazie all'allentamento dei prezzi petroliferi e ciò dovrebbe sostenere i redditi reali, consentendo un rilancio della spesa interna con il miglioramento del clima di fiducia. Le condizioni monetarie nell'area dell'euro, che erano già generalmente favorevoli nel contesto italiano, sono state ulteriormente allentate da settembre, determinando un calo dei tassi di interesse a breve all'1.4 per cento circa, livello storicamente basso. La flessione dei rendimenti sui titoli di Stato decennali si è tradotta in minori costi del finanziamento bancario per famiglie e imprese e la politica fiscale dovrebbe contribuire a sostenere la domanda dei consumi e la domanda degli investimenti. Nel complesso, il PIL reale dovrebbe decelerare ulteriormente all'1.2 per cento, in media d'anno, nel 2002 per poi accelerare di nuovo al 2¾ per cento nel 2003. La principale incertezza cui è confrontata l'economia italiana sembra risiedere nei tempi e nell'ampiezza del previsto recupero dell'economia mondiale: la domanda di esportazioni potrebbe subire un rallentamento più pronunciato del previsto o rimanere depressa per un periodo più prolungato, con negative ricadute sugli investimenti. Sul piano interno, anche la dinamica

della fiducia dei consumatori appare alquanto incerta ma, finora, ha resistito meglio del previsto. ■

Quali sono le difficoltà incontrate dalla politica fiscale?

Dopo aver riportato il rapporto disavanzo/PIL al disotto del 3 per cento nel 1997, il processo di ulteriore riequilibrio fiscale è stato attuato con molta gradualità, sebbene i risultati fino al 2000 siano sempre stati conformi agli impegni sanciti dall'Italia nel *Programma di stabilità*. Il rispetto di quest'ultimo appare più problematico per il 2001. Prendendo atto della possibilità che il disavanzo di bilancio si discosti nettamente dall'obiettivo fissato per quest'anno (0.8 per cento del PIL), il Governo ha annunciato in luglio una serie di misure volte a contenere la spesa pubblica per beni e servizi, a ridurre i rimborsi di medicinali prescritti e ad accelerare la prevista vendita dei cespiti patrimoniali di proprietà statale. Si è in seguito assistito a un miglioramento dello stato della finanza pubblica, grazie anche a aumento del gettito fiscale migliore del previsto. Tuttavia, la revisione verso il basso delle proiezioni di crescita dell'OCSE, implica un disavanzo più ampio rispetto alle previsioni ufficiali, allorché entreranno in azione gli stabilizzatori automatici. Inoltre, le proiezioni ufficiali sul deficit per il 2002 potrebbero persino rivelarsi ottimistiche, considerando che la crescita continuerà molto probabilmente a decelerare più di quanto ipotizzato nelle proiezioni del *Documento di programmazione economico-finanziaria*. L'OCSE è meno ottimista delle Autorità italiane circa gli introiti dalla vendita di immobili pubblici anche se il meccanismo recentemente elaborato dalle autorità dovrebbe garantire introiti per

una percentuale minima adeguata del valore di mercato di tali beni. I redditi provenienti dagli incentivi al rimpatrio di attività finanziarie illegalmente detenute all'estero e dall'emersione delle attività dal settore informale dell'economia sono impossibili da quantificare con precisione anche se il Governo sembra averle valutate con prudenza. Le proiezioni dell'OCSE non escludono quindi la possibilità di un considerevole scostamento dall'obiettivo, a meno che non siano adottate ulteriori misure – preferibilmente di carattere strutturale – per tenere la spesa sotto controllo.

Nel delineare una risposta all'eventualità di un ulteriore scostamento, entrano in gioco diverse considerazioni. In primo luogo, il piano a medio termine mantiene l'obiettivo di riportare il bilancio in prossimità dell'equilibrio entro il 2003, per il tramite di un avanzo primario medio pari a circa il 5 per cento del PIL. Tale obiettivo deve essere mantenuto. L'Italia presenta tuttora un rapporto debito pubblico/PIL superiore di oltre quaranta punti percentuali rispetto al tetto fissato dal Trattato di Maastricht limitando il margine di manovra per la politica fiscale. Tuttavia, fermo restando il vincolo di una graduale riduzione di tale rapporto, la situazione congiunturale richiede una certa flessibilità per consentire agli stabilizzatori automatici di operare sui redditi (in Italia, la sensibilità ciclica della spesa è bassa), anche a costo di una momentanea deviazione dagli obiettivi annuali a breve termine. Tuttavia, è indispensabile che se tali stabilizzatori sono autorizzati ad operare in un periodo di rallentamento dell'economia, dovrebbero anche essere autorizzati a esercitare pienamente i loro effetti nella fase di espansione, determinando migliori risultati del previsto quando la crescita supererà il tasso tendenziale. Per

determinare i parametri cui riferire le oscillazioni cicliche del gettito fiscale, la principale considerazione strategica è che il piano a medio termine del Governo sia basato su stime prudenti della crescita potenziale e che, rispetto a quest'ultima, la spesa pubblica sia mantenuta su un *trend* discendente. Le pressioni che portano a livelli eccessivi della spesa continuano a rappresentare la principale debolezza dell'assetto del bilancio italiano in ordine alle allocazioni di risorse, e potrebbero incidere sull'attendibilità degli obiettivi a medio termine. In realtà, il previsto abbattimento dell'imposizione diretta a favore delle famiglie e delle imprese dipende fortemente da un più stretto controllo della spesa. ■

Sono necessarie nuove riforme del sistema pensionistico?

La creazione di un margine di manovra per ridurre le aliquote fiscali sarà tanto più impegnativa se si considera che le pressioni sulle uscite sono destinate a intensificarsi in conseguenza dei programmi previdenziali e di assistenza vigenti, specie sul versante pensionistico. Le proiezioni mostrano che grazie alle notevoli riforme degli ultimi anni, la spesa sulle pensioni potrebbe aumentare di poco meno del 2 per cento del PIL entro il 2040, un valore significativamente inferiore alla media dell'UE. Tuttavia, il livello corrente della spesa è elevato e l'attuazione della riforma procede lentamente. Sono perciò necessarie ulteriori iniziative di riforma per estendere il nuovo sistema contributivo *pro rata* a tutti i lavoratori e per sopprimere progressivamente le pensioni di anzianità prima

della data annunciata del 2008. Sono state adottate misure per diminuire gli incentivi durante la fase di transizione del collocamento a riposo anticipato, ma occorrono altri interventi in questo settore. Al tempo stesso, il Governo dovrebbe prevedere l'introduzione di un secondo livello obbligatorio di previdenza sociale integrativa a capitalizzazione. La decisione di impiegare a questo scopo i fondi accantonati per il trattamento di fine rapporto (TFR), così come proposto, è attesa da tempo. Altri, più onerosi provvedimenti – volti in particolare ad ampliare il campo d'applicazione delle precedenti riforme – dovranno essere adottati senza indugio. ■

Come migliorare il controllo del bilancio?

La riduzione della spesa pensionistica dovrebbe consentire di liberare risorse a favore di settori il cui rendimento in termini sociali può essere potenzialmente elevato, quali la spesa sociale a fini non pensionistici, gli investimenti infrastrutturali, la ricerca e l'istruzione; ciò, tuttavia, richiede altresì miglioramenti in termini di efficienza del settore pubblico. A livello di programmazione e controllo, le inefficienze sono essenzialmente di due tipi:

- *Gestione delle risorse umane.* Con le recenti riforme amministrative si è iniziato ad affrontare il problema degli esuberanti di personale e della scarsa qualificazione, ma ulteriori progressi sono necessari.
- *Programmazione e controllo.* Le carenze del sistema troppo spesso non consentono di valutare la convenienza economica dei singoli programmi di spesa, mentre gli sconfinamenti involontari – che rientrano nell'ordinaria amministrazione – vengono solitamente validati *ex post*.

Non è possibile accertare in modo sistematico se, o in quale misura, la spesa pubblica superi il punto di equilibrio fra costi e benefici sociali marginali; laddove vi è un considerevole spreco di risorse, tuttavia, il tasso sociale di rendimento è necessariamente basso, se non negativo. Sulla scia delle riforme Bassanini, si renderanno necessari una decisa riqualificazione dei dipendenti del settore pubblico, più efficienti procedure di reclutamento e una maggiore mobilità a tutti i livelli di governo. Come presupposto, dovrà essere accelerato il passaggio a una contabilità basata sul principio della competenza per monitorare più efficacemente l'evoluzione dei programmi di spesa, mentre dovrebbe essere definito più puntualmente l'ammontare dei fondi di cui è consentito il "riporto" dagli esercizi precedenti. Per quanto attiene all'attività di controllo, la riforma del 1994 ha dato alla Corte dei Conti il mandato di compiere verifiche insistendo maggiormente sui risultati piuttosto che sulla mera conformità alle procedure legali; le sue competenze in questo settore dovrebbero essere estese. Il ruolo del Parlamento nelle verifiche esterne dovrebbe essere esteso, in modo da andare oltre l'attuale enfasi riposta sui dettagli della regolamentazione. Il fine ultimo dovrebbe essere quello di creare una Pubblica Amministrazione accessibile e affidabile, con rinnovate competenze manageriali orientate più all'assunzione dei nuovi impegni della "Carta dei Servizi" che non a una legalistica nozione di responsabilità. ■

Come rendere più efficace il decentramento fiscale?

Il decentramento può contribuire a rendere l'azione di governo più

responsabile e a migliorare l'allocatione delle risorse, riavvicinando i centri decisionali agli utilizzatori finali dei pubblici servizi a livello regionale e locale. Tuttavia, il processo di decentramento in Italia, avviato nel 1970, non ha ancora colto i guadagni di efficienza attesi dal conferimento di potestà impositive agli Enti locali. L'attuazione di una politica di incentivi continua a presentare seri problemi, poiché le autorità regionali sanno che gli sconfinamenti saranno coperti *ex post* dagli organi centrali di governo senza l'applicazione di sanzioni. La responsabilità fiscale è stata ulteriormente indebolita da una ripartizione tutt'altro che chiara delle competenze finanziarie fra i vari centri di spesa, nonché in alcuni casi, dalla carente capacità amministrativa dei dirigenti locali. L'attribuzione di responsabilità fiscali e di spesa deve essere rafforzata da migliori meccanismi di controllo interno ed esterno, più efficaci flussi informativi fra i diversi livelli di governo, riforme del pubblico impiego negli enti locali, accresciute capacità istituzionali per il controllo e la valutazione dei progetti d'investimento pubblico. Le modifiche costituzionali varate di recente hanno ampliato il margine per un ulteriore decentramento delle decisioni di spesa, ma non sono riuscite a chiarire le correlate responsabilità finanziarie. È fondamentale che le future leggi di attuazione considerino attentamente il rafforzamento dei vincoli di bilancio in capo alle amministrazioni locali.

Le pressioni sulla spesa pubblica si sono intensificate a causa dei crescenti costi per l'assistenza sanitaria. Il livello della spesa in questo comparto non risulta nel complesso elevato; le autorità dovrebbero tuttavia definire politiche che assicurino il contenimento degli aumenti tendenziali dei costi. Sebbene il nuovo accordo con le

Regioni nell'agosto 2001, abbia creato incentivi finanziari per un migliore controllo della spesa, specie per i farmaci, resta urgente l'esigenza di un'ampia riforma del sistema assistenziale, che fornisca alle ASL ulteriori incentivi a limitare le uscite, garantendo al tempo stesso adeguati livelli di qualità. Ciò implica che le autorità regionali si assumano la piena responsabilità nel determinare quali servizi possano essere offerti, accollandosi i costi marginali del loro operato e impiegando la discrezionalità loro conferita per aumentare, all'occorrenza, l'imposizione fiscale, ovvero adeguare le spese secondo principi di sana gestione. L'amministrazione centrale dovrebbe fissare *standard* generali a livello nazionale in termini, ad esempio, di servizio minimo garantito, più che di specifiche prestazioni obbligatorie o di regolamentazioni dettagliate delle singole fattispecie. Stabilito ciò, il Governo dovrebbe concentrarsi su meccanismi che agevolino la diffusione di principi di prassi ottimali, ad esempio istituendo una base di dati nazionale di parametri di riferimento rispetto ai quali le autorità regionali possano valutare la *performance* delle aziende sanitarie di rispettiva competenza. ■

L'esperienza OCSE ha mostrato come il settore privato possa svolgere in maniera migliore e a costi più contenuti talune delle funzioni tradizionalmente affidate alla sfera pubblica. Si dovrebbe pertanto considerare quali fra le attività ora espletate ai livelli periferici di governo possano essere esternalizzate o privatizzate, grazie anche al contributo della tecnologia. Ne sono da esempio la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti, i trasporti locali, l'erogazione idrica, l'esazione fiscale. La privatizzazione di questi servizi può essere conseguita cedendo in via definitiva le attività sottostanti, come accaduto in diversi comparti, ovvero

subappaltandone la gestione. La concorrenza diretta con il settore privato costituisce un'ulteriore modalità per rendere operativa la disciplina di mercato nell'espletamento di funzioni di interesse collettivo ed alleviare l'onere sulle finanze pubbliche. Esempi ne sono dati dalle acquisizioni pubbliche di beni e servizi e dalle assunzioni competitive, schemi che il Paese ha già adottato in alcuni casi. Anche le autorità comunali stanno aprendo ai privati per la fornitura di servizi locali in molti settori. Questa tendenza andrebbe ulteriormente incentivata. ■

Cosa è stato fatto per aumentare il potenziale di crescita economica ?

Il perseguimento di una più sostenuta crescita tendenziale dell'economia costituisce per il Governo italiano un obiettivo centrale; ciò richiede tuttavia di accelerare l'attuazione delle riforme strutturali. Alcuni dei vantaggi delle riforme attuate nel corso degli anni novanta si sono manifestati nel corso della recente espansione: i mercati del lavoro e dei prodotti stanno operando con maggiore efficienza; l'inflazione dei salari è rimasta sotto controllo in modo decisamente migliore; negli ultimi mesi è aumentata la crescita in termini di occupazione; il divario fra i tassi di espansione dell'Italia e dell'area dell'euro si è sensibilmente ridotto nel 2000. Ciò nonostante, permangono talune debolezze strutturali. Malgrado il suo recente calo, la disoccupazione strutturale resta elevata e i tassi di partecipazione bassi rispetto ai livelli dell'Unione europea. Anche se la dinamica della produttività totale dei fattori (PTF) in Italia è stata significativamente più elevata rispetto alla media UE negli ultimi decenni, essa si è poi

allineata ai più modesti saggi registrati negli altri grandi Paesi negli anni novanta. La dinamica delle esportazioni è andata indebolendosi, a causa di un orientamento verso settori commerciali a basso tasso di sviluppo. Gli squilibri regionali restano acuti. Vi è ora l'esigenza di assicurare che la prossima fase di ripresa dell'attività economica sia ancora sostenuta da incrementi di occupazione superiori a quelli del recente periodo di espansione, e si fondi su un potenziale di crescita più elevato. Per il conseguimento di quest'ultimo obiettivo è stata varata un'ambiziosa strategia di espansione nel medio termine, nota sotto il nome di "programma dei cento giorni", che comprende iniziative in una vasta gamma di settori ed è volta a creare un contesto più favorevole all'imprenditoria. Il programma prevede misure fiscali destinate a stimolare gli investimenti delle imprese, oltre a iniziative e provvedimenti per migliorare l'acquisizione di professionalità e il potenziale innovativo sui mercati del lavoro, dei prodotti e dei capitali. Mentre è ancora prematuro valutare l'impatto del programma, è nondimeno possibile tentare di mettere in luce i problemi strutturali che, in tali aree, richiedono tuttora una particolare attenzione. ■

Come migliorare il funzionamento del mercato del lavoro?

Le riforme del mercato del lavoro introdotte a partire dalla metà degli anni novanta hanno contribuito a stimolare la crescita dell'impiego. Tuttavia, i tassi di occupazione e di partecipazione restano bassi, soprattutto nel Sud, per i giovani, le donne e le persone al di sopra dei 55 anni di età. È necessario un più intenso apporto della risorsa lavoro, basato sulle

esigenze di questi gruppi di lavoratori al margine:

- Per evitare il rischio che si sviluppi un doppio mercato del lavoro nel momento in cui si diffondono contratti a termine e a tempo parziale per le nuove assunzioni e i rientranti al lavoro, sarebbe fondamentale allentare le rigide norme a protezione dell'impiego, attualmente in vigore.
- Andrebbero estese le misure a sostegno della disoccupazione cercando di ridurre gli effetti disincentivanti.
- Al fine di aumentare il tasso di partecipazione femminile, i servizi di assistenza alla cura di bambini e anziani dovrebbero essere rafforzati.
- Andrebbe ridotto il livello elevato del cuneo delle imposte, principalmente allo scopo di accrescere l'occupazione per le fasce salariali più basse.

L'intervento sul fronte delle pensioni ha potuto contribuire a finanziare tali riforme, mentre contribuiva anche a stimolare il proseguimento dell'occupazione dei lavoratori più anziani. La prosecuzione degli sforzi per contrastare l'evasione fiscale dovrebbe contribuire ad abbassare le aliquote per i lavoratori in posizione regolare. Un'ulteriore rigidità che merita attenzione è la predominanza del sistema di contrattazione salariale centralizzata, giacché i differenziali di produttività regionali restano ampi. ■

Come rimediare alla scarsità di manodopera qualificata?

Anche se i giovani sono mediamente più istruiti degli adulti, provano difficoltà nella transizione dalla scuola al lavoro e i loro tassi di disoccupazione sono relativamente elevati. Per gli adulti, al contrario, la probabilità di disoccupazione e il debole nesso con

le forze di lavoro, si concentrano sui meno istruiti. Ciò suggerisce l'esigenza di politiche attive maggiormente orientate verso il mercato del lavoro e che diano anche la priorità a un migliore sviluppo del capitale umano.

- Sebbene la spesa per studente nella scuola primaria e secondaria sia relativamente alta secondo le medie dell'OCSE, il raggiungimento educativo al livello secondario è sostanzialmente sotto la media. Inoltre, malgrado i provvedimenti di riforma, molto resta da fare nel sistema dell'istruzione universitaria in termini di stimolo della competitività e miglioramento della qualità del servizio reso.
- Per coloro che abbandonano la scuola, la piena attuazione dell'obbligo di seguire corsi di addestramento fino all'età di 18 anni sarebbe auspicabile a causa dello stretto nesso fra istruzione secondaria superiore e ingresso nel mondo del lavoro; al tempo stesso, andrebbe accresciuta la motivazione degli studenti con un insegnamento di qualità e una più intensa attività di servizi di formazione professionale e tecnica.
- Nonostante un recente aumento delle tasse universitarie, dovrebbero essere gradualmente eliminate le sovvenzioni regressive a favore degli studenti di grado più elevato, sostituendole con un sistema di credito all'istruzione e di borse di studio basate sui bisogni. Alcuni studi dell'OCSE dimostrano che ciò potrebbe rafforzare le risorse di base per un miglioramento dell'insegnamento universitario, senza compromettere i tassi di partecipazione o l'accesso all'istruzione universitaria dei gruppi meno favoriti.

Il basso livello di formazione professionale è un'altra caratteristica dell'Italia

e, nell'intento di colmare tale divario, il Governo ha concesso alle imprese crediti d'imposta a fronte delle spese sostenute per programmi di addestramento del personale. Un tale approccio sarebbe utile per rafforzare il ruolo dei meccanismi di mercato in un campo tradizionalmente dominato da meccanismi di appalti pubblici scarsamente trasparenti. Da indagini dell'OCSE risulta peraltro che tali programmi tendono a favorire i lavoratori più qualificati e istruiti. Ciò induce a ritenere che sarebbe preferibile destinare i fondi pubblici, inclusi quelli stanziati per incentivi fiscali, alla crescita professionale dei lavoratori marginali o dei senza lavoro, riorganizzando di conseguenza i piani di formazione pubblici. ■

Come potenziare la concorrenza e l'innovazione?

Un più elevato potenziale di crescita implica mercati dei prodotti e dei capitali competitivi ed efficienti. Innovazione e competitività sono tuttavia ancora ostacolate da barriere all'entrata, dagli alti prezzi dei servizi e da una mancanza di contendibilità dei mercati, nonostante i progressi compiuti nell'ultimo decennio. La dimensione locale del processo di riforma regolamentare rappresenta potenzialmente un problema legato alla maggiore influenza degli interessi coinvolti a questi livelli. La legge finanziaria 2002, tuttavia, inizierà ad affrontare tali questioni fornendo un chiaro orientamento alle autorità locali per quanto attiene sia l'obbligo di separare la proprietà della rete dalla fornitura di servizi pubblici, sia l'applicazione di procedure competitive per il rilascio delle licenze operative. Per quanto riguarda le privatizzazioni a livello nazionale, in un

certo numero di casi sembra essere stata annessa troppa rilevanza ai ricavi fiscali a discapito della competitività. In particolare, il conferimento di concessioni in esclusiva, l'assenza di aste competitive e la perdurante preminenza delle precedenti imprese titolari è stato talvolta un problema. Negli ultimi anni, comunque, i progressi compiuti nella riforma strutturale sono stati notevoli. Affrontare ulteriormente questi problemi è ancor più urgente alla luce dell'intenzione del Governo di privatizzare un maggior numero di imprese pubbliche; invero, il Governo si è impegnato nel programma di stabilità ad assicurare in modo esplicito e trasparente il nesso fra privatizzazioni e politiche della concorrenza.

La fonte principale per una più rapida crescita della produttività multifattoriale è l'innovazione da parte delle imprese; a tal fine, il Governo ha intrapreso alcune misure per rafforzare i diritti sulla proprietà intellettuale e snellire taluni adempimenti burocratici. È importante che queste e altre misure consolidino i legami tra aziende e università e conducano a un ampliamento dei programmi di Ricerca e Sviluppo a livello sia pubblico privato, entrambi al disotto della media OCSE. Al tempo stesso, occorrono politiche volte a eliminare gli ostacoli alla crescita dell'imprenditoria italiana quali, ad esempio, l'applicazione delle norme a difesa dell'occupazione alle imprese con più di 15 dipendenti. Le maggiori possibilità di crescita della produttività totale dei fattori si concentrano forse al Sud, che dispone di abbondanti risorse naturali, culturali e umane inutilizzate per alimentare l'espansione di nuove attività. A tale proposito, l'aumento su vasta scala di progetti d'investimento pubblico potrebbe colmare un importante divario infrastrutturale nell'area ed aiutare ad attirare capitali privati. È importante che si effettuino accurate

analisi dei costi e benefici di tali progetti, e che queste siano integrate in una più ampia strategia che coinvolga, oltre al settore privato, tutti i livelli di governo. La strategia dovrebbe anche mirare alla liberalizzazione dell'offerta dei servizi locali e ad accrescere il coinvolgimento e la fiducia nelle istituzioni pubbliche. ■

Quale è lo scopo della riforma dei mercati finanziari?

La crescita del prodotto potenziale potrebbe trarre vantaggio da mercati finanziari più robusti, che forniscano alle piccole imprese opportunità per espandersi. Le privatizzazioni e la riforma del settore bancario, iniziate nel 1990, hanno migliorato l'efficienza e ridotto la frammentazione regionale. Per risolvere un problema che continua ad affliggere la *governance* delle banche, occorre tuttavia completare l'avviata cessione delle partecipazioni di maggioranza nei

bilanci delle fondazioni, che detengono tuttora una quota considerevole della capitalizzazione di borsa dell'intero settore. Per il collocamento del capitale, il ruolo dei mercati mobiliari e degli intermediari che dirigono le imprese verso il mercato di borsa resta debole. Benché la diffusione dei portafogli azionari presso il pubblico sia aumentata notevolmente, essi restano per lo più concentrati, mentre l'impiego di strutture piramidali da parte degli *insider* consente loro di esercitare un eccessivo influsso sulle società ammesse al listino. Nel 1998 un'importante riforma degli assetti di governo aveva affrontato il problema dei diritti degli azionisti di minoranza, ma occorrerà rafforzarla ulteriormente. Ciò potrebbe favorire l'azionariato diffuso, mentre lo sviluppo di schemi previdenziali integrativi fornirebbe, in prospettiva, un considerevole impulso ai mercati azionari. Il Governo ha varato nuove norme di diritto societario, che estendono l'ambito di applicazione delle riforme alle imprese non quotate. Tale legge ha

come obiettivo quello di sottoporre tutte le imprese a regole trasparenti di contabilità, riducendo nel contempo le sanzioni per le minori irregolarità di contabilità. Ciò potrebbe rimuovere un ostacolo importante all'introduzione sul listino del mercato azionario, ma è essenziale che fenomeni di "diluizione" della disciplina sanzionatoria del falso in bilancio non determinino un involontario indebolimento dei principi contabili. Si rendono altresì necessarie tempestive modifiche del diritto fallimentare, al fine di promuovere l'assunzione del rischio e l'imprenditoria. ■

Per ulteriori informazioni

Ulteriori informazioni sull'Esame possono essere richieste a Alexandra Bibbee, Tel.: (33-1) 45 24 76 14 (email: Alexandra.Bibbee@oecd.org), e Alessandro Goglio, Tel.: (33-1) 45 24 19 25 (email: Alessandro.Goglio@oecd.org). ■

For further reading

- **OECD Economic Surveys:** Economic Surveys review the economies of Member countries and, from time to time, selected non-members. Approximately 18 Surveys are published each year. They are available individually or by subscription. For more information, consult the Periodicals section of the OECD online Bookshop at www.oecd.org/bookshop.



- **Additional Information:** More information about the work of the OECD Economics Department, including information about other publications, data products and Working Papers available for downloading, can be found on the Department's Web site at www.oecd.org/eco/eco/.
- **Economic Outlook No. 70,** December 2001. A preliminary edition is published on the OECD Web site approximately one month prior to the publication of the book: www.oecd.org/eco/out/Eo.htm.

**OECD publications can be securely purchased
from the OECD Online Bookshop**
www.oecd.org/bookshop

The OECD Policy Briefs are prepared by the Public Affairs Division,
Public Affairs and Communications Directorate.
They are published under the responsibility of the Secretary-General.

Where to contact us?

FRANCE

OECD Headquarters
2, rue André-Pascal
75775 PARIS Cedex 16
Tel.: 33 (0) 1 45 24 81 81
Fax: 33 (0) 1 45 24 19 50
E-mail: sales@oecd.org
Internet: www.oecd.org

GERMANY

OECD BERLIN Centre
Albrechtstrasse 9/10
D-10117 BERLIN
Tel.: (49-30) 2888353
Fax: (49-30) 28883545
E-mail:
berlin.contact@oecd.org
Internet:
www.oecd.org/deutschland

JAPAN

OECD TOKYO Centre
Nippon Press Center Bldg
2-2-1 Uchisaiwaicho,
Chiyoda-ku
TOKYO 100-0011
Tel.: (81-3) 5532 0021
Fax: (81-3) 5532 0036/0035
E-mail: center@oecdtokyo.org
Internet: www.oecdtokyo.org

MEXICO

OECD MEXICO Centre
Av. Presidente Mazaryk 526
Colonia: Polanco
C.P. 11560
MEXICO, D.F.
Tel.: (00.52.55) 5281 3810
Fax: (00.52.55) 5280 0480
E-mail:
mexico.contact@oecd.org
Internet: www.rtn.net.mx/ocde

UNITED STATES

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

The OECD Policy Briefs are available on the OECD's Internet site

www.oecd.org/publications/Pol_brief/