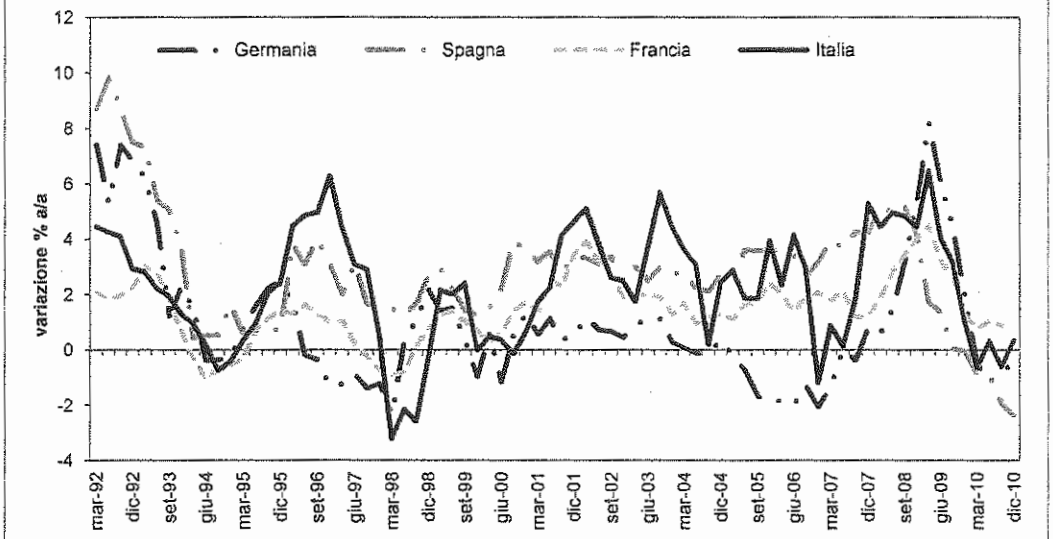
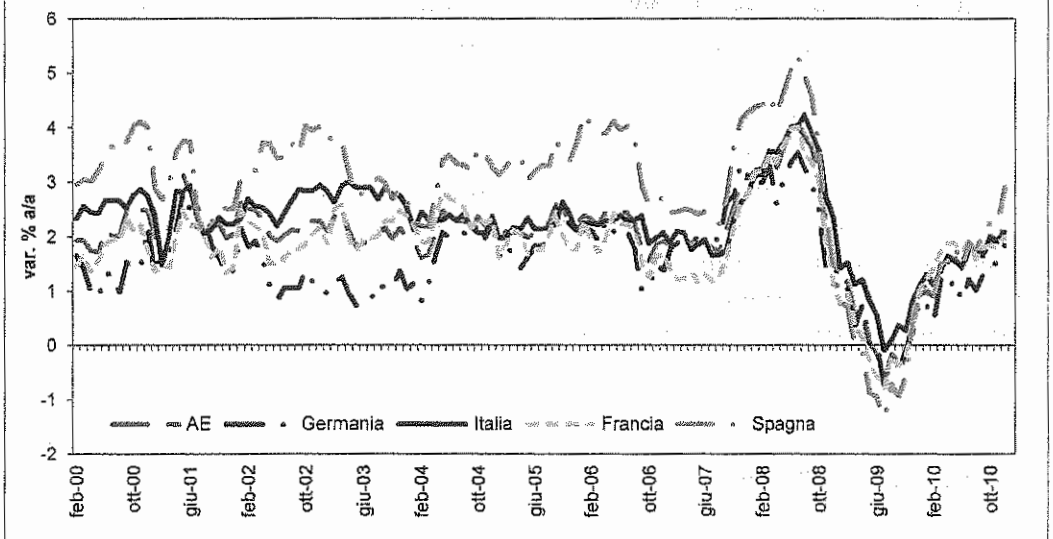
FIGURA III.5: COSTO UNITARIO DEL LAVORO DEI MAGGIORI PAESI EUROPEI (variazioni percentuali)



Fonte: BCE.

FIGURA III.6: INDICE DEI PREZZI AL CONSUMO ARMONIZZATO (variazioni percentuali a/a)



Fonte: Eurostat.

Se la dinamica del tasso di cambio reale e quella del CLUP riflettono una nozione di competitività internazionale di un paese che attiene a fattori legati ai prezzi o ai costi del suo sistema produttivo, vi sono in realtà fattori non legati ai prezzi e ai costi di produzione che risultano determinanti per la capacità di competere di un sistema produttivo nei confronti dei concorrenti esteri (*non-price e non-cost competitiveness factors*). Tipicamente i fattori non di prezzo che influenzano il grado di competitività internazionale di un paese riguardano il contenuto qualitativo dei prodotti nonché la realizzazione di un'ampia

gamma di prodotti all'interno di uno stesso settore produttivo così da soddisfare la predilezione per la varietà che i consumatori tendono a manifestare. I fattori di competitività di tipo *non-price* riguardano inoltre la disponibilità di servizi per le imprese resi in modo efficiente e capillare, la presenza di adeguate infrastrutture di trasporto nonché, più in generale, l'esistenza di condizioni di contesto favorevoli allo svolgimento dell'attività produttiva da parte delle imprese.

La misurazione di questi fattori di competitività non di prezzo è certamente più complessa di quella dei fattori tradizionali di competitività di prezzo. Si ritiene di frequente che l'andamento delle quote di mercato di un paese con riferimento alle esportazioni sia un'informazione idonea a rivelare se nel paese sia in atto un guadagno o una perdita di competitività facendo riferimento a una nozione allargata di competitività, sia quella legata a fattori di prezzo e costo sia a quella legata a fattori *non-price*. In altre parole, si ritiene che la *performance* di un paese sul fronte delle esportazioni, misurata rapportando le esportazioni del paese al complesso delle esportazioni a livello mondiale, offra utili indicazioni per appurare se un paese perde posizioni in termini relativi nel contesto competitivo globale.

Riguardo all'economia italiana, l'indebolimento della dinamica delle esportazioni a partire dalla metà degli anni novanta, risultante dalla tendenza al ribasso della quota delle esportazioni italiane sul mercato mondiale, è per molti osservatori la manifestazione dei problemi di competitività esterna delle imprese italiane. Nei primi dieci mesi del 2010 la variazione della quota di mercato dell'Italia sul mercato mondiale (a prezzi correnti) ha subito una riduzione di circa il 17 per cento rispetto al livello di cinque anni prima, passando dal 3,6 per cento del 2005 al 3,0 per cento. I maggiori paesi europei hanno registrato riduzioni simili. La Germania ha mostrato una riduzione percentualmente più contenuta di quella italiana (all'8,2 per cento dal 9,4 per cento, con una riduzione del 13 per cento) e, in misura minore, anche la Spagna (all'1,6 per cento dall'1,9 per cento, -16 per cento)[3]. La quota di mercato della Francia ha registrato una contrazione più ampia, passando dal 4,5 per cento del 2005 al 3,5 per cento dei primi dieci mesi del 2010 (-22 per cento). Occorre tenere presente che nel periodo tra il 1994 e il 2007 le esportazioni mondiali di beni e servizi sono aumentate di oltre l'80 per cento per numerosi fattori tra cui il ruolo crescente nei mercati internazionali di paesi emergenti quali la Cina, l'India e il Brasile, che automaticamente riducono le quote dei paesi sviluppati, l'adozione di politiche di liberalizzazione degli scambi internazionali e l'aumento del commercio internazionale dei servizi.

È da tenere presente che il calo della quota delle esportazioni italiane sul mercato mondiale rispetto alla metà degli anni novanta è più pronunciato nel caso in cui si considerino le esportazioni in volume piuttosto che quelle in valore. Le esportazioni in volume si ottengono applicando alle esportazioni in valore i deflatori delle esportazioni, che discendono dai valori medi unitari all'esportazione (VMUX). Questi ultimi colgono la dinamica dei prezzi delle esportazioni ma possono presentare distorsioni che sono tanto maggiori quanto più è intenso il processo di ricomposizione del paniere dei prodotti esportati.[4] Le recenti revisioni da parte dell'ISTAT degli indici di commercio estero hanno portato a un'attenuazione della crescita temporale dei valori medi unitari delle

[3] Dati del Ministero dello Sviluppo Economico e dell'ICE.

[4] Si veda AA.VV. (2009), '*Rapporto sulle tendenze del sistema produttivo*', Banca d'Italia, Questioni di Economia e Finanza, n. 45.

esportazioni e di conseguenza a un aumento dei volumi delle esportazioni. Tuttavia, esistono indicazioni desunte da altre tipologie d'informazioni sui prezzi secondo cui la dinamica dei valori medi unitari delle esportazioni potrebbe tuttora sovrastimare la crescita del deflatore delle esportazioni più di quanto avvenga negli altri paesi europei[5]. Questo implica che le statistiche sui volumi delle esportazioni italiane potrebbero sottostimare in qualche misura il loro effettivo andamento. Una spiegazione convincente della discrepanza tra la dinamica dei valori medi unitari delle esportazioni e quella di altre informazioni di prezzo fa riferimento a un processo di miglioramento della qualità media dei prodotti esportati dalle imprese italiane nei mercati internazionali. Secondo alcune analisi, l'evidenza che le quote delle esportazioni in valore si contraggono di meno rispetto alle quote delle esportazioni in volume segnalerebbe una maggiore diffusione di strategie d'innovazione di prodotto, di accrescimento della qualità e di diversificazione degli sbocchi commerciali, che a sua volta rifletterebbero un processo di selezione tra gli esportatori italiani avvenuto in concomitanza con l'accrescersi della concorrenza internazionale.[6]

Questo processo legato a fattori di competitività non di prezzo ha consentito alle imprese di intercettare parte della domanda dei mercati emergenti, sebbene con intensità meno pronunciata rispetto ai paesi europei più dinamici (ad esempio la Germania), a causa delle difficoltà di penetrazione in tali mercati (costi iniziali legati all'esportazione e alla distribuzione), acuiti da alcune peculiarità del sistema imprenditoriale italiano, quale la ridotta dimensione delle imprese.

Il quadro tratteggiato riguarda la posizione esterna dell'Italia. L'altro ambito per individuare situazioni di squilibrio macroeconomico riguarda la presenza di squilibri di tipo interno. In particolare, alla luce della recente crisi si ritiene cruciale prestare attenzione alle dinamiche del mercato immobiliare, nonché all'andamento del debito nelle sue varie dimensioni all'interno del paese. Vi è ampio consenso tra gli osservatori nell'attribuire un ruolo di fattore scatenante della crisi finanziaria, anche se in concorso con altri, alle dinamiche nel mercato immobiliare che in alcuni paesi hanno condotto alla formazione di una 'bolla'. Per questa ragione l'evoluzione dei prezzi delle abitazioni può offrire utili elementi per valutare una possibile manifestazione di squilibri di tipo interno. Peraltro, i prezzi delle abitazioni tendono a esibire un elevato grado di accostamento con la serie storica degli investimenti residenziali e dunque hanno un contenuto informativo piuttosto ampio.

In Italia, la crescita dei prezzi delle case dal 2000, pur sostenuta, è stata inferiore rispetto a quella di altri paesi europei, come ad esempio la Francia.[7] Anche l'aggiustamento successivo alla crisi è stato di entità più contenuta (cfr. Fig. III.7). Un ulteriore elemento di stabilità è il valore comparativamente basso della propensione marginale al consumo della ricchezza immobiliare risultante dalle stime econometriche, che offre motivi di rassicurazione circa il limitato impatto sui consumi delle famiglie di eventuali future riduzioni dei prezzi delle case.[8] Si rileva inoltre che il peso del settore delle

---

[5] Cfr. Banca d'Italia, 2009.

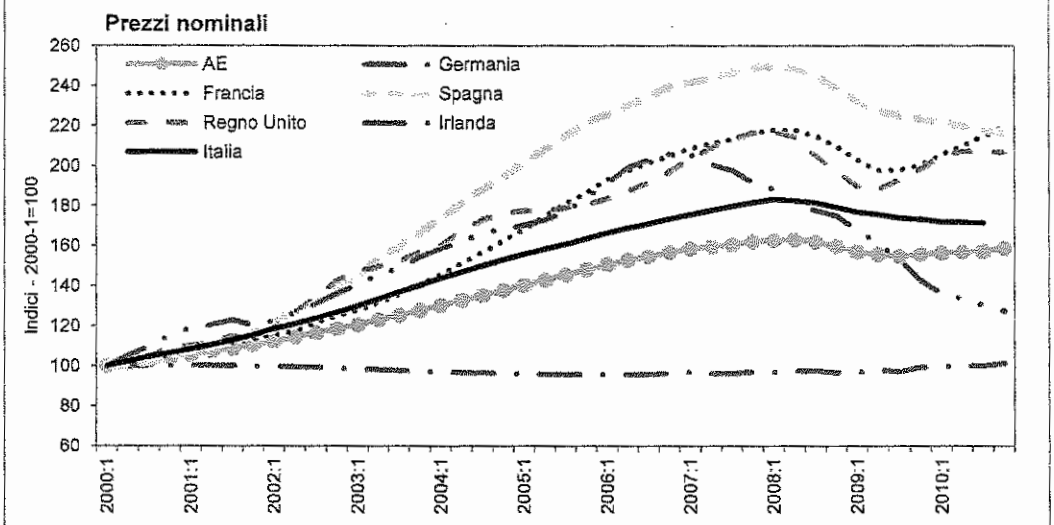
[6] Si veda, ad esempio, Lanza e Quintieri, a cura di (2007), '*Eppur si muove. Come cambia l'export italiano*', Rubbettino Editore.

[7] I dati sui prezzi degli immobili sono di fonte OCSE (sia per i prezzi nominali sia per quelli reali).

[8] Si veda Zollino, F. e A. Bassanetti (2008), '*The Effects of Housing and Financial Wealth on Personal Consumption: Aggregate Evidence for Italian Households*', in AA.VV. '*Household wealth in Italy*', Banca d'Italia.

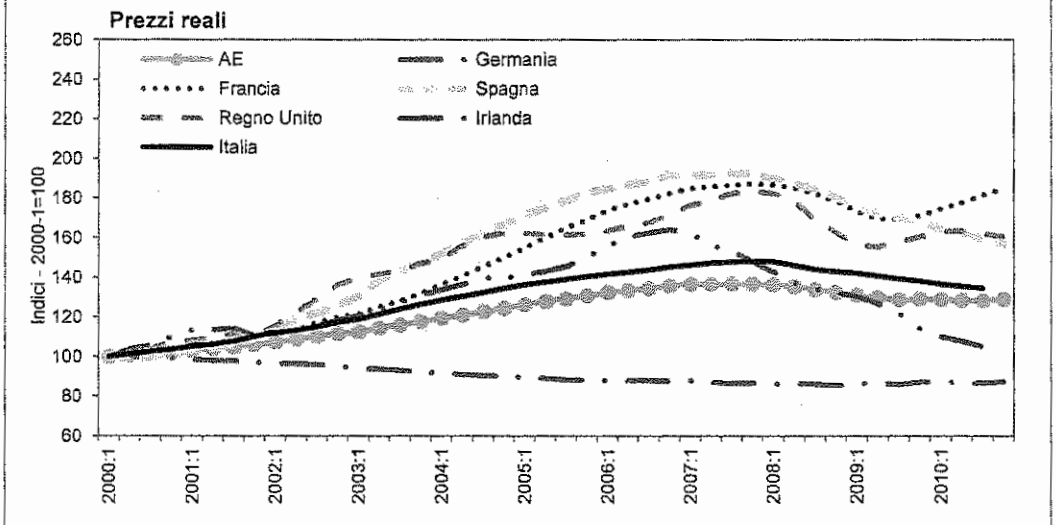
costruzioni sul valore aggiunto complessivo è stato sostanzialmente costante negli ultimi quindici anni (compreso tra il 5,0 e il 5,5 per cento) e non si discosta dai valori medi dell'Area dell'euro (cfr. Fig. III.8).

FIGURA III.7a: PREZZI DEGLI IMMOBILI DEI MAGGIORI PAESI EUROPEI (indici, 2000-1=100)



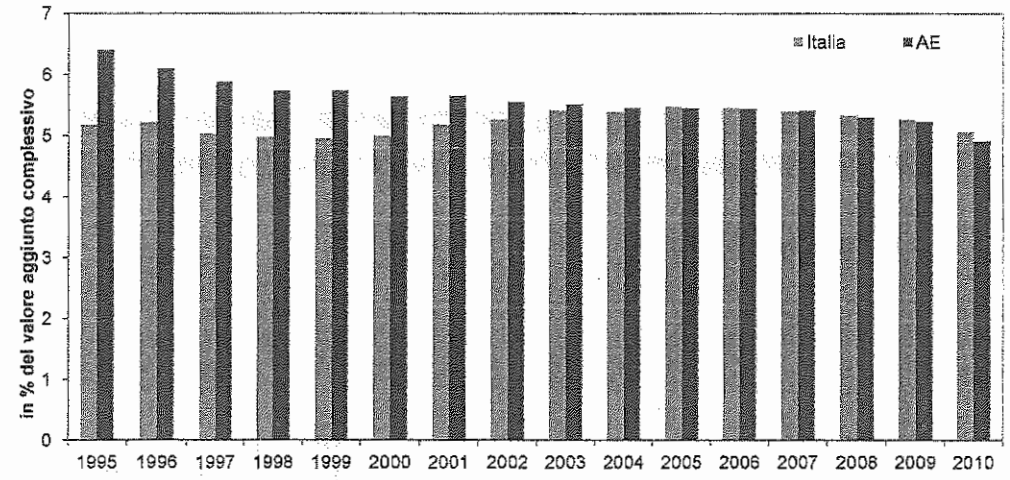
Fonte: OCSE.
Nota: I dati per l'Italia e l'Irlanda sono disponibili fino al terzo trimestre del 2010.

FIGURA III.7b: PREZZI DEGLI IMMOBILI DEI MAGGIORI PAESI EUROPEI (indici, 2000-1=100)



Fonte: OCSE.
Nota: I dati per l'Italia e l'Irlanda sono disponibili fino al terzo trimestre del 2010.

FIGURA III.8: VALORE AGGIUNTO NEL SETTORE DELLE COSTRUZIONI (in percentuale del VA complessivo)



Fonte: Eurostat.

Riguardo all'esposizione debitoria del settore privato, analisi empiriche a livello internazionale hanno certificato che nei paesi dove maggiore è il ricorso al debito e maggiore la crescita del credito, l'impatto della crisi è stato più pronunciato.[9] In generale un ampio *stock* di debito del settore privato e forti aumenti del credito possono minare la stabilità finanziaria e introdurre elementi di vulnerabilità.

La contenuta propensione all'indebitamento del settore privato (delle famiglie e delle imprese non finanziarie) ha consentito all'Italia di continuare a registrare anche nel 2009 livelli di debito del settore privato più contenuti rispetto alla media dei paesi europei (cfr. Fig. III.9).[10]

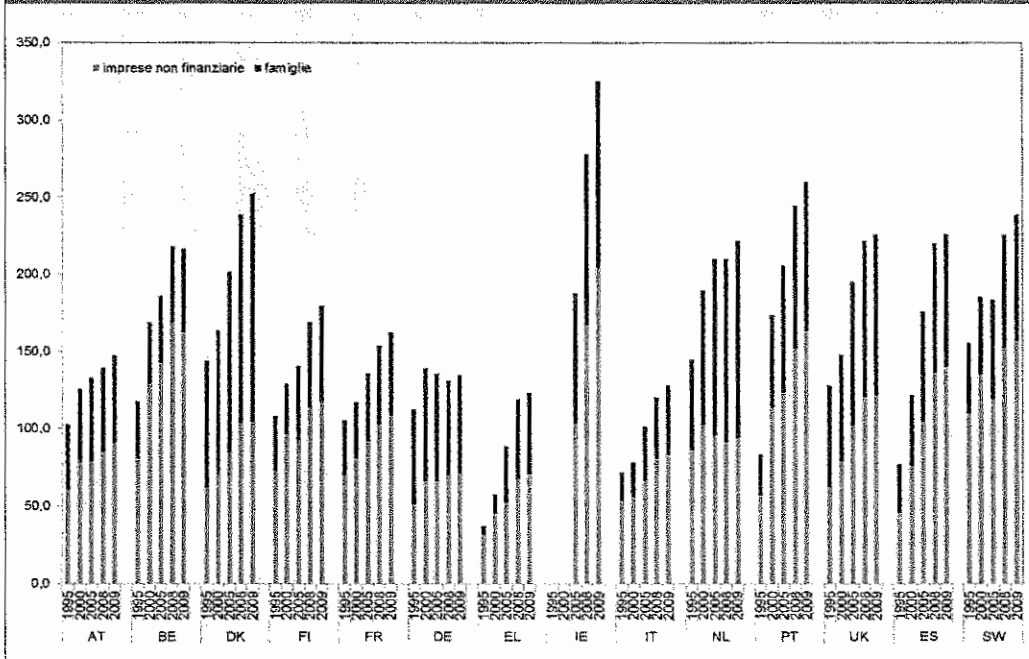
Il debito delle famiglie italiane è risultato pari al 44,4 per cento (rispetto a una media europea dell'82,3 per cento) e quello delle imprese non finanziarie è risultato pari all'83,8 per cento (rispetto a una media europea del 120,8 per cento). In generale, l'Italia è tra i paesi meno indebitati a fronte dell'elevato debito della Pubblica Amministrazione, pari nel 2010 al 119 per cento del PIL. Tuttavia, vi sono alcuni aspetti che consentono di qualificare meglio la posizione italiana riguardo alla questione critica dell'entità del debito. Queste attengono alla vita media del debito, alla sensibilità ai tassi d'interesse, e al grado di esposizione al rischio di cambio. Secondo i dati più recenti, la vita media del debito pubblico in Italia è di sette anni e la quota di debito in mano ai residenti, a giugno 2010, è pari, al 55,7 per cento, laddove in Francia e in Germania i residenti detengono una quota di debito pubblico molto più bassa (rispettivamente pari al 31,1 per cento e al 47,1 per cento). Inoltre, l'esposizione del debito pubblico italiano al rischio di cambio è pressoché inesistente. Secondo le stime della Commissione dello scorso Novembre (*Autumn Forecast*, Novembre 2010), nel 2012 l'Italia sarebbe uno dei pochi paesi europei, insieme a Germania e Svezia, in cui il debito della P.A. in rapporto al PIL si ridurrebbe. Tra gli altri

[9] Si veda ad esempio Berkmen, P. et al. (2009) '*The Global Financial Crisis: Explaining Cross- Country Differences in the Output Impact*', IMF Working Paper 09/280.

[10] Facendo riferimento ai Paesi dell'UE-15, con esclusione del Lussemburgo.

fattori rilevanti nella valutazione complessiva del debito pubblico italiano, va anche considerato che, relativamente agli interventi pubblici a sostegno del sistema bancario, nel 2009 l'Italia è, secondo i dati Eurostat, tra i paesi dell'UE i cui interventi a sostegno delle istituzioni finanziarie hanno avuto una minore incidenza sul debito pubblico (pari a circa 4 miliardi di euro, ovvero lo 0,3 per cento del PIL).[11]

FIGURA III.9: COMPONENTI DEL DEBITO DEL SETTORE PRIVATO (in percentuale del PIL)



Fonte: Elaborazioni MEF sui dati Eurostat.

Nel complesso, la relativa maggior solidità del sistema bancario italiano rispetto a quello di altri paesi e il limitato *stock* di debito del settore privato (famiglie in particolare) hanno consentito all'Italia in questi ultimi anni di registrare livelli complessivi di debito più contenuti rispetto alla media dei paesi esaminati. All'orientamento prudente verso il debito del settore privato italiano, si è affiancato anche un cauto atteggiamento della finanza pubblica volto, all'apice della crisi economica, a contenere il deterioramento dei saldi e a ripristinare il percorso di risanamento fiscale, come accaduto a partire dal 2010.

Il sistema bancario italiano è caratterizzato da una specializzazione in attività di tipo tradizionale e una limitata diffusione del modello di business *originate-to-distribute*, da un ampio radicamento sul territorio e da uno stretto rapporto banca-cliente. Inoltre, la

[11] Gli interventi attuati dal Regno Unito (pari a 125 miliardi di euro), dalla Germania (96 miliardi di euro) e dall'Olanda (57 miliardi di euro) sono stati molto più consistenti. Le ricadute maggiori sul debito pubblico (in rapporto al PIL) si sono osservate soprattutto nei Paesi Bassi (circa il 10,0 per cento del PIL), nel Regno Unito (circa l'8,0 per cento) nel Lussemburgo (circa il 7,0 per cento), in Belgio (circa il 6,0 per cento), in Lettonia (circa il 5,0 per cento) e in Danimarca (circa il 5,0 per cento). Un forte impatto si è avuto anche in Germania (circa il 4,0 per cento), Irlanda (3,3 per cento) e Austria (2,1 per cento).

vigilanza prudenziale appare più severa che negli altri paesi e il quadro regolamentare ben articolato.

Nei *World* Economic Outlook pubblicati nel 2008, il Fondo Monetario Internazionale sulla base di stime econometriche ha sostenuto che la pro-ciclicità del *leverage* bancario tende a essere più elevata per i sistemi che presentano un elevato grado d'innovazione finanziaria, e che le recessioni che seguono *shock* finanziari tendono a essere più profonde e durature nelle economie che presentano un più elevato *leverage* bancario. Nella loro stima, l'Italia presenta un valore comparativamente basso del grado d'innovazione finanziaria e della pro-ciclicità del *leverage*, per cui sotto questo profilo è più immune di altre economie alle crisi finanziarie di origine bancaria

I dati sulle consistenze della Banca d'Italia complessivamente, nell'anno 2010, mostrano una ripresa nella concessione di credito bancario sia alle imprese (in particolare per i prestiti a lungo termine) che per le famiglie (in particolare per l'acquisto di abitazioni). Confrontando (in punti percentuali) i flussi delle passività finanziarie (in rapporto al PIL) del settore privato dei primi tre trimestri del 2009 con quelli del 2010 si è registrato un aumento di 2,0 punti percentuali.[12]

Per l'Italia emergono segnali in linea con l'Area dell'euro, o ancor più positivi, anche dalle indagini qualitative sul credito. Dalle *Bank Lending Survey* nel 2010 si rileva una sostanziale stabilità nelle condizioni dell'offerta di credito alle imprese italiane, analogamente all'Area dell'euro (sia per le grandi sia per le piccole e medie imprese).[13] La domanda di credito delle imprese italiane, nello stesso anno, è risultata in lieve ripresa, soprattutto quella delle piccole e medie imprese e per i prestiti a lungo termine. Diversamente, nell'Area dell'euro, nei primi sei mesi dell'anno, la domanda è risultata in calo e stabile nei restanti sei mesi. Per le famiglie, sia italiane sia dell'Area dell'euro, l'indagine sulle condizioni dell'offerta di credito nel 2010 rileva valori sostanzialmente stabili per l'acquisto di abitazioni. In marginale restrizione appaiono invece le condizioni di offerta di credito al consumo delle famiglie italiane (stabili per l'Area dell'euro), che rappresenta una quota relativamente più contenuta del credito alle famiglie.

Una dimensione aggiuntiva degli squilibri nell'economia italiana attiene al divario territoriale e al ritardo strutturale delle regioni meridionali. Nel 2009 il PIL pro capite delle regioni del Sud è stato pari al 59 per cento di quello delle regioni centro settentrionali. Sebbene negli anni recenti si sia registrata una riduzione di della distanza che separa il PIL pro capite delle regioni del Sud da quello delle regioni del Centro-Nord, la presenza di alcuni nodi strutturali che caratterizzano l'economia del paese è decisamente accentuata nel Mezzogiorno.[14] In particolare, il Sud è penalizzato da un utilizzo modesto delle risorse umane, con un tasso di occupazione (43,9 per cento nel terzo trimestre 2010) strutturalmente più basso di circa 20 punti percentuali rispetto al Centro-Nord, e con un elevato tasso di disoccupazione giovanile (35,2 per cento nella fascia di età 15-24 anni).

---

[12] Si veda Banca d'Italia, *Conti finanziari*, n.6, 2011.
[13] Indagine trimestrale dell'Eurosistema sul credito bancario nell'Area dell'euro.
[14] Si veda Banca d'Italia (2009a), "Mezzogiorno e politiche regionali", Seminari e convegni, n. 2.

Significativo è anche il divario di produttività sul territorio: nel 2009 il valore aggiunto per unità di lavoro nel Mezzogiorno è stato pari a circa l'83 per cento di quello del Centro Nord. Tale andamento è determinato principalmente dalla modesta presenza di settori industriali e dalla ridotta struttura dimensionale delle imprese nel Sud. Nel periodo 2010-2014 la crescita economica nel Mezzogiorno, sostenuta dal rafforzamento delle politiche a favore delle aree svantaggiate, in particolare attraverso un maggiore flusso d'investimenti, potrebbe a fine periodo registrare un ritmo superiore a quello del resto del paese e ridurre, sia pure marginalmente, il divario.

A ciò si aggiungono gli sforzi del Governo per riformare la Pubblica Amministrazione e accrescere la semplificazione normativa e amministrativa, che sono particolarmente incisivi nel Mezzogiorno.

LA COMPETITIVITÀ DELL'ITALIA DA UNA ANALISI DELL'ANDAMENTO DELLE ESPORTAZIONI

I principali fattori sottostanti la perdita di quota di mercato mondiale delle esportazioni italiane sono tra loro interdipendenti e si riconducono: 1) alla bassa produttività delle imprese 2) a un modello di specializzazione settoriale di tipo tradizionale, 3) alla limitata flessibilità delle destinazioni geografiche, 4) alle ridotte dimensioni delle imprese italiane, 5) all'ancor contenuto grado di concorrenza nella distribuzione degli input *di energia e servizi pre e post vendita, 6) alla limitata propensione all'innovazione e alla R&S.*

Per quanto riguarda la produttività delle imprese italiane, un'analisi recente[15] *analizza il contributo negativo alla crescita della produttività totale dei fattori (TFP) nel periodo successivo al 1995. La specializzazione delle esportazioni italiane resta in settori in cui la domanda globale diminuisce e la concorrenza dei paesi a bassi salari aumenta. Nel 2009, c'è solo un settore – quello della metallurgia – che aumenta sia in termini di esportazioni sia di domanda globale. Certamente all'interno dei macrosettori ci sono prodotti e sottosettori in crescita, ma se confrontiamo l'Italia con un paese largamente esportatore come la Cina si nota come questa abbia modificato la sua specializzazione dai settori tradizionali con domanda stagnante (tessile, abbigliamento, giocattoli) verso settori quali quelli dei prodotti elettronici di largo consumo, delle macchine da ufficio e degli strumenti scientifici (superando l'Italia nel comparto macchinari in cui il nostro paese vantava una forte specializzazione e una lunga tradizione di successo internazionale.)*[16]*. Il quadro della specializzazione settoriale dell'Italia non sembra cambiato dopo la crisi. In Italia il rimbalzo del 2010 ha interessato praticamente tutti i settori ma nessuno registra tassi di crescita tali da far prevedere un aumento della sua quota sul commercio mondiale.*

Diversi lavori sugli indici di commercio intra-industriale caratterizzano l'Italia – ad eccezione dei settori di consumo del "Made in Italy" *– come un paese con una 'specializzazione verticale negativa' (export di prodotti a valore medio unitario nettamente più basso rispetto agli analoghi prodotti importati dello stesso settore), più simile a Spagna, Portogallo, Grecia che ai paesi europei più avanzati. Altri lavori sulla specializzazione dell'Italia, basandosi su indici di capitale umano definiti come intensità di manodopera operaia rispetto a quella di dirigenti-impiegati, trovano l'Italia relativamente specializzata in settori a bassa intensità di capitale umano.*

---

[15] Hanan Morsy and Silvia Sgherri, (2010), "*After the Crisis: Assessing the Damage in Italy*", IMF Working paper WP/10/244.

[16] Rapporto ICE 2009-2010, L'Italia nell'economia internazionale.

La differenza principale delle imprese esportatrici tedesche da quelle italiane è la loro dimensione. Sia il numero d'imprese esportatrici che la percentuale delle loro esportazioni sul fatturato cresce con la scala dimensionale delle imprese. Inoltre, maggiori sono le dimensioni dell'impresa, più complesse le strategie d'internazionalizzazione che può affrontare. La penetrazione dei mercati extra-europei è più difficile e costosa: mentre il 90 per cento degli esportatori europei vendono all'interno dell'Europa, solo una frazione arriva sui mercati emergenti. In Italia circa il 30 per cento delle esportazioni in Cina e India è fatta da imprese che hanno investimenti esteri diretti in questi due paesi.
*Le imprese esportatrici italiane, caratterizzate da piccole dimensioni, nei processi d'internazionalizzazione tendono a preferire l'*outsourcing *all'investimento estero diretto che richiede maggiori capacità finanziarie e organizzative. L'*outsourcing *internazionale*[17] *consiste nell'importare prodotti intermedi da un'impresa autonoma collocata fuori del paese, per utilizzarli nella produzione del bene finale. L'investimento estero diretto non serve solo a diminuire il costo di produzione come l'*outsourcing*, ma garantisce anche una presenza sul mercato estero facendo aumentare le esportazioni del paese di origine, come avvenuto per la Germania*[18].

A esportare sono le imprese più efficienti e innovative: la dimensione mediana dei maggiori esportatori sono imprese con 298 e 240 occupati, rispettivamente, in Francia e Germania e 130 e 120 in Spagna e Italia. La ridotta dimensione delle imprese esportatrici italiane influenza negativamente la capacità di differenziare le destinazioni delle esportazioni e la capacità d'innovare nei prodotti e quindi nei settori di specializzazione. Le piccole e medie imprese pagano salari in media meno elevati attirando personale meno qualificato sia nel marketing *sia nella finanza, aspetti cruciali per avviare processi d'internazionalizzazione.*
Uno studio recente della Commissione Europea[19] *sulla competitività non di prezzo, spiega la perdita di competitività delle esportazioni dei paesi dell'UE con l'aumento del costo unitario del lavoro in alcuni settori dei servizi, che hanno ripercussioni sull'aumento dei costi delle esportazioni.*

L'agilità con la quale un'economia adotta le tecnologie più avanzate disponibili contribuisce alla sua competitività, aumentando il rendimento degli investimenti e quindi la crescita nel medio e lungo periodo. La loro adozione è più lenta in Europa che negli USA e in Italia più che in Europa; questo ritardo è in parte riconducibile alla piccola dimensione delle imprese. Le stesse considerazioni vanno fatte per la R&S: la quantità di pubblicazioni scientifiche è più alta in Italia che in altri paesi europei, ma i brevetti, l'applicazione delle scoperte scientifiche e l'innovazione nell'industria risultano più basse.

L'Italia ha pianificato e descritto nel presente PNR *le politiche macro e micro che permetteranno alle imprese esportatrici di crescere. Queste politiche sono indirizzate sia al settore delle esportazioni sia a quello dei servizi* non-tradable *che influenzano i prezzi delle esportazioni. Tra queste ricordiamo gli incentivi alla ricerca applicata che potranno essere rapidamente tradotti in nuovi prodotti e processi produttivi, riduzione delle rigidità nei mercati dei prodotti e capitali, riforme del mercato del lavoro, snellimento nelle procedure burocratiche, ed anche la riforma della giustizia civile per ridurre la lentezza delle procedure giudiziarie e tutelare i diritti di proprietà.*

---

[17] Vedi V.Saieva, La delocalizzazione produttiva, Mimeo, MEF.
[18] Barba Navaretti, Bugamelli, Schivardi, Altomonte, Horgos, Maggioni, *The Global Operations of European Firms*, 2010.
[19] ECFIN/EPC/2011/ARES/200538.

Altri strumenti per il sostegno delle esportazioni esistono in Italia e devono essere rafforzati come il credito unito alle varie forme di assicurazione per le esportazioni (SACE) o il Fondo Italiano di Investimento che è un'iniziativa promossa dal Ministero dell'Economia e delle Finanze insieme alle principali banche del paese e alla Cassa Depositi e Prestiti. Tale fondo di private equity *agisce come un operatore di mercato attraverso l'acquisizione di partecipazioni di minoranza di medie imprese italiane con la finalità di accrescerne la dotazione patrimoniale.*

IV. UNA VALUTAZIONE DELL'IMPATTO MACROECONOMICO DELLE RIFORME DEL PNR

Nel Programma Nazionale di Riforma sono state individuate otto aree di *policy* con le relative misure d'intervento. Per ciascuna di queste misure sono elencati le disponibilità finanziarie nazionali esistenti a legislazione vigente e/o gli effetti finanziari in termini di minori entrate o maggiori spese. Le principali misure distinte per aree d'intervento e le relative informazioni finanziarie sono di seguito sintetizzate (Tavola IV.1):

TAVOLA IV.1: IMPATTO FINANZIARIO DELLE MISURE DEL PNR (in milioni di euro)[1]

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
LAVORO E PENSIONI						
Maggiori spese	60	60	1.676	350	383	383
Maggiori spese non ripartibili		5.350			1.140	
Minori spese	3.000	4.000	6.300	10.300	11.800	13.000
Minori entrate	1.728	1.298	2.119	1.547	1.284	1.284
CONTENIMENTO SPESA PUBBLICA						
Maggiori spese		10	11	5	5	5
Minori spese			1.018	1.732	1.732	1.732
MERCATO PRODOTTI						
Maggiori spese	2	8	10	8	8	8
ENERGIA E AMBIENTE						
Maggiori spese	200		21	21	21	
Minori entrate	477	33	17	32	293	168
Maggiori entrate			125			
INNOVAZIONE E CAPITALE UMANO						
Maggiori spese	1.039	1.254	1.953	822	902	902
Maggiori spese non ripartibili				370		
Minori entrate	9	1.833	2.390	224		
Minori spese	1.293	2.809	3.911	4.561	4.561	4.561
Maggiori entrate			2.400			
SOSTEGNO IMPRESE						
Maggiori spese	60	507	642	50	50	50
Maggiori spese non ripartibili				785		

Note: Sono escluse le risorse del QSN 2007-2013. Per gli effetti complessivi sulla spesa pensionistica e la relativa incidenza in rapporto al Pil, incluse le misure di contenimento si rinvia ad apposito approfondimento.

Lavoro e pensioni

La prima area d'intervento raggruppa misure di diversa natura. Principalmente si tratta d'interventi finalizzati ad aumentare il tasso di partecipazione della forza lavoro (soprattutto quello dei giovani e delle donne) e di misure rivolte ad allineare gli incrementi retributivi all'andamento della produttività attraverso la ridefinizione di nuove regole di contrattazione collettiva tra le parti sociali.

Tra le misure approvate o in corso di approvazione si segnala, ad esempio, a decorrere dal periodo d'imposta 2008, la deducibilità dalle imposte sui redditi di un importo pari al 10 per cento dell'IRAP, riferita alla quota imponibile degli interessi passivi e oneri assimilati o delle spese per il personale dipendente e assimilato, per le quali sono stimate minori entrate in 1.078 milioni per il 2009, 648 milioni per il 2010 e 634 a

[1] Per il dettaglio delle misure e i relativi importi si veda la griglia allegata in appendice.

decorrere dal 2011. Anche l'ingresso nel mercato del lavoro di particolari categorie di lavoratori sarà incentivato (1.100 milioni per il Piano di occupazione giovanile denominato 'Italia 2020'), e si punta a riformare il modello contrattuale e ad ampliare la contrattazione decentrata senza impatto per il bilancio dello Stato.

Per l'avvio sperimentale della decontribuzione sul salario di secondo livello è stato considerato l'importo di 650 milioni previsto per gli anni 2009-2010 e per una messa a regime a decorrere dal 2011[2].

Tra le misure inserite nel PNR è compreso il finanziamento per gli ammortizzatori sociali in deroga al lordo degli oneri per contribuzione figurativa. In particolare nel biennio 2009-2010[3] (con parziale utilizzo anche nel 2011) sono state stanziate risorse statali per circa 5.350 milioni[4] per gli ammortizzatori sociali e interventi finalizzati[5]. Per il 2011, sempre al lordo degli oneri per contribuzione figurativa, la Legge di Stabilità[6] ha previsto ulteriori risorse statali pari a 1.000 milioni per ammortizzatori in deroga e altri interventi finalizzati, cui si aggiungono i 304 milioni di euro stanziati dalla L. n. 2/2009 per l'allargamento dei requisiti per l'accesso all'indennità di disoccupazione e la misura di protezione dei collaboratori coordinati e continuativi.

È stata inoltre particolarmente di successo l'introduzione del "buono lavoro" per attività lavorative occasionali e accessorie. Da agosto 2008 a metà ottobre 2010, sono stati venduti oltre 10 milioni di *voucher* per un valore complessivo di 100 milioni[7].

Per il settore sociale, il Fondo Sociale Europeo (FSE) nell'ambito del Quadro Strategico Nazionale (QSN) 2007-2013 prevede 15.321 milioni, di cui circa il 55per cento corrispondente al cofinanziamento nazionale.

Un esame a parte, invece, riguarda la recente riforma delle pensioni. Il potenziamento del processo di riforma avviato nel 1992/1995 - integrato con le modifiche apportate con D.L. n. 78/2010 (convertito in L. n. 122/2010) - consentirà una riduzione dell'incidenza della spesa in rapporto al PIL di un punto percentuale in media all'anno nel periodo 2015-2035 (circa ventisei punti in termini cumulati al 2050), grazie alla modifica dei requisiti di accesso al pensionamento di vecchiaia ordinario e anticipato, con la revisione del sistema delle decorrenze e l'adeguamento dei requisiti anagrafici di accesso all'incremento della speranza di vita. In termini nominali, i risparmi di spesa pensionistica possono essere complessivamente stimati in circa 7.000 milioni per il biennio 2009-2010,

---

[2] Art. 1, commi 67 e 68 della legge n. 247/2007. L'attuazione di dettaglio per gli anni 2008-2010 è effettuata annualmente con DM e anche per l'anno 2011 è prevista (Legge di Stabilità 2011) la proroga con D.M. nei limiti delle predette risorse fissate. Per gli anni successivi sono previste risorse per 650 milioni annui ai fini della proroga annuale dell'istituto.

[3] Nel biennio 2007-2009 la spesa per ammortizzatori sociali è raddoppiata in Italia, passando dal 63 per cento al 79 per cento della spesa complessiva per le politiche a sostegno del mercato del lavoro (Eurostat-LMP, cat. 8-9).

[4] Dei 5.350 milioni, 1.300 sono indirizzati agli interventi finalizzati, 4.050 agli ammortizzatori in deroga. Circa il 94 per cento di questi ultimi sono destinati all'Accordo Stato-Regioni del biennio 2009-2010, con parziale utilizzo anche nel 2011. L'Accordo Stato-Regioni per il biennio 2009-2010 ha previsto anche interventi regionali in buona parte finalizzati a formazione e politiche attive e in parte per finanziare una quota residuale dell'integrazione al reddito per gli ammortizzatori sociali in deroga.

[5] Tra cui l'allargamento dei requisiti per l'accesso all'indennità di disoccupazione e la misura di protezione dei collaboratori coordinati e continuativi previsti dalla L. n. 2/2009

[6] L. n. 220/2011.

[7] Tale importo non è ricompreso nella Tavola IV.1 in quanto il valore espresso fa riferimento al solo monte reddituale.

in circa 6.300 milioni per il 2011, 10.300 milioni per il 2012, 11.800 milioni per il 2013 e in circa 13.000 milioni per il 2014.

L'effetto simulato di tali riforme istituzionali si concretizza in una riduzione dei costi e aumento dell'occupazione, con effetti favorevoli sulla crescita.

Mercato dei prodotti, concorrenza ed efficienza amministrativa

La seconda area d'intervento include una serie di misure finalizzate a promuovere il libero mercato e a facilitare lo svolgimento dell'attività d'impresa.

Il Governo ha provveduto a recepire e a dare attuazione alla normativa comunitaria in materia di apertura dei mercati dei servizi, del gas e dell'energia elettrica[8], nonché a ridurre gli oneri amministrativi per imprese e famiglie senza impatto per la finanza pubblica. Sono stati, inoltre, previsti ulteriori interventi diretti al miglioramento dell'efficienza (è stata, per esempio, istituita e resa operativa la Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle Amministrazioni Pubbliche[9]) e della digitalizzazione della Pubblica Amministrazione.

Sono programmate, infine, le riforme del sistema fiscale e contributivo volte a realizzare una redistribuzione tra tassazione diretta e indiretta e una riduzione del carico tributario per imprese e lavoratori. Per tali riforme in divenire, l'impatto sul bilancio dello Stato non può essere, al momento, quantificato.

Per le politiche considerate in quest'area, gli scenari definiti sono di tre tipi: uno prevede la riduzione delle barriere all'entrata delle imprese nel settore dei beni intermedi, con conseguente aumento della concorrenza; un altro consiste nel guadagno di efficienza conseguente alla riduzione degli oneri amministrativi (*administrative burdens*) connessi all'attività di produzione; un altro scenario incorpora le numerose misure connesse all'innovazione e riorganizzazione della P.A., con conseguente aumento della produttività.

Innovazione e capitale umano

Questa terza area contiene un insieme d'interventi volti a promuovere e rafforzare l'innovazione e a migliorare e riqualificare l'istruzione.

Un contributo rilevante al raggiungimento degli obiettivi della Strategia Europa 2020 per ricerca e innovazione e istruzione giungerà dal QSN 2007-2013 che, per tale finalità, programma risorse comunitarie e nazionali per 25.000 milioni (oltre il 62 per cento delle risorse destinate alle priorità di Europa 2020).

Dalla riorganizzazione della scuola si attendono risparmi di spesa: dalla relazione tecnica alla legge[10], dal 2009 al 2011 sono previste economie di spesa per il personale pari a oltre 1.293 milioni nel 2009, 2.809 milioni nel 2010, 3.911 nel 2011 e 4.561 milioni a decorrere dal 2012. Per l'università, a parte gli oneri previsti dalla legge delega n. 240/2010 (27,5 milioni per il 2011, 96,5 per il 2012 e 176,5 a decorrere dal 2013), eventuali economie di spesa saranno valutate nell'ambito dei decreti attuativi della riforma.

---

[8] Direttiva 2006/123/CE; Regolamento n. 713/2009; Direttive n. 2009/72/CE e n. 2009/73/CE; Regolamenti n. 714/2009 e n. 715/2009.

[9] D.lgs. n. 150/2009 e 198/2009 (Piano industriale della Pubblica Amministrazione).

[10] Legge n. 244/2007 art. 2, comma 411 e 412, e L. n.133/2008, art. 64, comma 6.

Tra le altre misure operative, si ricordano gli incrementi per il 'Fondo ordinario per l'Università' (FFO) di 800 milioni per il 2011 e di 500 milioni annui dal 2012, e gli incentivi per il rientro in Italia dei ricercatori[11].

Rilevanti per la spesa pubblica in R&S del nostro Paese, i progetti del Ministero della Difesa 'Fregate FREMM' e '*Medium Armoured Vehicles*', per i quali a bilancio risultano stanziamenti di 1.435 milioni per il periodo 2009-2011 e di 405 milioni per il triennio 2012-2014 (leggi finanziarie per il 2006 e 2008)[12].

Da tener presente anche l'effetto degli incentivi anti-crisi (D.L. n.78/2009) per gli investimenti in macchinari, con minori entrate stimate in 1.800 milioni per il 2010, 2.400 milioni per il 2011 e 224 milioni per il 2012.

Sono, infine, da segnalare le misure di sviluppo delle tecnologie dell'informazione e delle comunicazioni (ICT), tra cui il completamento del 'Piano per la banda larga', per il quale le risorse disponibili a legislazione vigente corrispondono a 370 milioni per il periodo 2011-2015. Per il 'Piano nazionale per le reti di nuova generazione' si sono predisposte operazioni di partenariato pubblico-privato in cui sarà coinvolta la Cassa Depositi e Prestiti S.p.A. senza impatto sulla finanza pubblica.

Sostegno alle imprese

La quarta area si riferisce alle misure per ridurre il costo d'uso della tecnologia ed eliminare le barriere all'entrata.

Le misure incluse nel PNR sono quelle a sostegno di ricerca e innovazione (per es., il Fondo rotativo per il sostegno alle imprese e agli investimenti, istituito presso Cassa Depositi e Prestiti S.p.A., prevede 785 milioni destinati ai contratti d'innovazione tecnologica di cui alla delibera CIPE del 18 novembre 2010), delle PMI, nonché quelle fiscali (sotto forma di crediti d'imposta) destinate ad agevolare l'acquisto di beni strumentali da parte delle imprese che operano in aree svantaggiate[13].

Federalismo

La quinta area d'intervento riguarda il federalismo fiscale. I decreti legislativi, attuativi della Legge delega n.42 del 5 maggio 2009, finora approvati o in corso di approvazione[14], si pongono un duplice obiettivo: consentire il superamento del criterio della spesa storica in favore di un sistema basato sui costi e fabbisogni *standard* e orientato all'efficienza e all'efficacia della spesa locale, favorire il passaggio da un sistema di finanza derivata a uno di finanza autonoma imperniato non più sui trasferimenti statali ma sulla

[11] Gli emolumenti percepiti non concorrono alla formazione della base imponibile dell'IRAP. Sulla base delle dichiarazioni IRAP presentate nel 2009 è stata registrata una perdita di gettito di 9,2 milioni.

[12] Si tratta degli stanziamenti di bilancio previsti con Legge finanziaria per il 2006 (L. n.266/2005) e integrati con i contributi previsti dalla Legge finanziaria per il 2008 (L. n.244/2007).

[13] Dai modelli di versamento unificato F24 risultano importi in compensazione di circa 50 milioni nel 2009 e 207 milioni nel 2010.

[14] Nel corso del 2010 e dei primi mesi del 2011 sono stati approvati i seguenti cinque decreti legislativi: D.lgs. n. 85/2010 in materia di federalismo demaniale; D.lgs. n. 216/2010 in materia di determinazione dei fabbisogni *standard* per le funzioni fondamentali degli enti locali; D.lgs. n. 156/2010 su Roma Capitale; D. Lgs. n. 23/2011 in materia di fiscalità municipale; D.lgs. in materia di fisco regionale e provinciale e costi *standard* nel settore sanitario approvato definitivamente dal Consiglio dei Ministri in data 31 marzo 2011. Sono in corso di approvazione altri tre decreti legislativi diretti ad attuare la delega in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio, di interventi speciali e infine in materia di premi e sanzioni.

definizione di tributi propri e compartecipazioni e sulla devoluzione di un proprio patrimonio agli enti locali. Gli effetti in termini d'impatto sul bilancio pubblico sono tendenzialmente nulli, mentre si attendono risparmi futuri connessi all'implementazione della riforma nel suo complesso.

Energia e ambiente

Tra le misure già approvate, aventi impatto sul bilancio pubblico, si ricordano in particolare: la concessione di agevolazioni fiscali, sia per la sostituzione di veicoli ad alto grado d'inquinamento (introdotte a partire dal 2007 e valide fino al 2011[15] con una previsione di minori entrate per il 2010 e il 2011 pari, rispettivamente, a 33 e a 17 milioni), sia per la riqualificazione energetica degli edifici pubblici e privati (che si traducono in un impatto positivo sul bilancio dello Stato pari a 124,8 milioni per il 2011 e in minori entrate stimate in 325,2 milioni per il biennio 2012-2013 e in 168,2 milioni annui per il periodo 2014-2016).

Si ricordano, inoltre, le misure già approvate nell'ambito del QSN 2007-2013 ai fini del raggiungimento delle priorità di Europa 2020, comportanti risorse programmate per il settore 'energia e clima' pari a 7.700 milioni; nonché quelle dirette al monitoraggio e alla riduzione delle emissioni di gas serra e alla promozione della produzione di energia solare, comportanti maggiori spese per soli 20 milioni annui per il triennio 2011-2013 (attuazione della L. n.244/2007, articolo 2, comma 322).

Infrastrutture e sviluppo

Il valore complessivo del Piano Infrastrutture Strategiche (PIS) - sulla base dell'Allegato infrastrutture alla Decisione di Finanza Pubblica 2011-2013[16] - risulta essere pari a 233.000 milioni, di cui 113.000 milioni per opere d'intervento prioritarie fino al 2013. Di questo ammontare, le risorse pubbliche assegnate sui progetti della Legge obiettivo (L.n. 443/2001) a partire dal 2008 sono pari a oltre 8.300 milioni e derivano sostanzialmente dai fondi stanziati dalla L. n.2/2009 (Tavola IV.2.)

Per quanto concerne il costo delle opere finanziate dal CIPE dal 2001, allo stato attuale esso ammonta a circa 132.400 milioni, di cui 71.300 risultano coperti con risorse pubbliche[17] e private. Tra le misure infrastrutturali si segnala, infine, il Piano di edilizia abitativa[18] finalizzato all'incremento del patrimonio di edilizia residenziale pubblica e per il quale risultano disponibili a bilancio 844 milioni.

Il 'Piano Nazionale della Logistica' (PNL) per gli aspetti infrastrutturali rientra nell'Allegato infrastrutture, e per la parte relativa alle procedure amministrative ('Patto della logistica 2') non comporta oneri.

Quanto al settore trasporto e logistica, le linee d'intervento riportate nel PNR prevedono disponibilità finanziarie per 1.456 milioni per il periodo 2011-2014, di cui l'84 per cento concentrate nel 2011. Tra le linee strategiche, le risorse per il sistema portuale (362 milioni), per materiale rotabile (346 milioni) e per autotrasporto (400 milioni) rappresentano i finanziamenti più rilevanti nel 2011. Al finanziamento d'infrastrutture e trasporti sono destinati anche 6.800 milioni programmati nell'ambito del QSN 2007-2013.

---

[15] Si fa particolare riferimento alle leggi n. 31/2008 e n. 33/2009.
[16] Sull'Allegato si è espresso favorevolmente anche il CIPE nella seduta del 18 novembre 2010.
[17] Inclusi i di fondi comunitari.
[18] Art. 11 del D.L. n. 112/2008 convertito in L. n. 133/2008.

A tali risorse si aggiungono quelle destinate agli interventi per EXPO 2015 (di cui al D.L. n.112/2008, art. 14) pari a circa 1.300 milioni per il periodo 2011-2014.

TAVOLA IV.2: ONERI PER INFRASTRUTTURE E TRASPORTI (in milioni di euro)

	2001 - 2013	2008 - 2013	2009	2010	2011	2012	2013	2014
INFRASTRUTTURE								
Piano Infrastrutture Strategiche (opere finanziate CIPE) (*)	71.300							
Fondi Legge n.2/2009		8.300						
Piano edilizia abitativa infrastrutture transfrontaliere					844			
TRASPORTI e LOGISTICA			146	146	1.228	90	85	53
EXPO 2015			30	45	59	223	564	445

(*) La copertura finanziaria disposta proviene da diverse fonti, incluse quelle private.
Note: Sono escluse le risorse del QSN 2007-2013.

Contenimento della spesa pubblica

L'onere finanziario derivante dalla nuova legge di contabilità e finanza pubblica (L. n. 196/2009) e dal provvedimento appena approvato dalle Camere che ne ha rivisitato i contenuti[19], è riconducibile unicamente alla predisposizione della Banca dati unitaria (21 milioni nel biennio 2010-2011, 5 milioni dal 2012) finalizzata all'esigenza di disporre di adeguati strumenti cognitivi per il controllo e il monitoraggio degli andamenti della finanza pubblica e per il supporto al processo del federalismo fiscale.

Al contenimento della spesa pubblica sono dirette anche le misure approvate nel settore sanitario con l'Intesa Stato-Regioni del 3 dicembre 2009 e con D.L. n. 78/2010 (art. 9, comma 16 e art. 11 comma 5). In particolare, è stata rafforzata la *governance* nel settore sanitario e sono state approvate misure di contenimento attraverso la riduzione della spesa per il personale e della spesa farmaceutica con risparmi previsti di 1.018 milioni nel 2011 e 1.732 milioni dal 2012.

Impatto macroeconomico delle riforme

Al fine di fornire una prima valutazione quantitativa degli interventi strutturali previsti nel Programma Nazionale di Riforma, è stato effettuato un esercizio di simulazione finalizzato a quantificare i guadagni in termini di crescita, occupazione, consumi ed investimenti derivanti dalle misure relative alle seguenti macro-aree: a) lavoro e pensioni, b) mercato dei prodotti, c) concorrenza ed efficienza amministrativa, d) innovazione e capitale umano, e) sostegno alle imprese, f) infrastrutture e sviluppo[20].

---

[19] Provvedimento recante 'Modifiche alla legge 31 dicembre 2009, n. 196, conseguenti alle nuove regole adottate dall'Unione europea in materia di coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri'.

[20] Tale esercizio si è avvalso dell'utilizzo congiunto del modello QUEST III con R&S calibrato per l'Italia e del modello econometrico ITEM. Per dettagli relativi a QUEST si rinvia a Werner Roeger, Janos Varga , Jan in 't Veld (2008), '*Structural Reforms in the EU: A simulation-based analysis using the QUEST model with endogenous growth*', European Commission, European Economy. Economic Papers, 351, mentre per ITEM si veda Cicinelli, C., Cossio, A., Nucci, F., Ricchi, O., & Tegami, C. (2008), '*The Italian Treasury Econometric Model (ITEM)*', *Ministry of Economy and Finance, Department of the Treasury, Working Paper no.* 1, 2008.