



ISTITUTO DI STUDI E ANALISI ECONOMICA

**CAMERA DEI DEPUTATI e SENATO DELLA REPUBBLICA  
COMMISSIONI BILANCIO**

*Indagine preliminare esame DPEF 2007-2011*

Audizione dell'Istituto di Studi e Analisi Economica - ISAE

Lunedì, 17 luglio 2006

## Situazione dell'economia italiana

*Fase di ripresa.* Lo scenario macroeconomico del DPEF parte dalla constatazione che “segnali di ripresa stanno emergendo anche in Italia”; su questa base, scontando un'evoluzione del contesto internazionale ancora favorevole, il Documento del Governo prospetta una crescita del nostro Paese a tassi dell'1,5% nel 2006 e (negli andamenti tendenziali) nel 2007, vale a dire a ritmi leggermente superiori a quelli dello sviluppo potenziale del sistema italiano. La valutazione dell'ISAE è sostanzialmente in linea con questa diagnosi. Essa, peraltro, conferma il sentiero di ripresa che era stato già delineato nel Rapporto ISAE dello scorso febbraio e, poi, precisato negli sviluppi quantitativi nell'aggiornamento del quadro previsivo fornito nella Nota mensile del mese di maggio. L'avvio del recupero ciclico dell'Italia, pur divenendo visibile solo nel 2006, dovrebbe essere datato, in realtà, più indietro nel tempo; esso si collocherebbe all'inizio del 2005, quando potrebbe essere stato toccato il punto di minimo della lunga e anomala fase di stagnazione/recessione – durata circa un quadriennio – della nostra economia e si sarebbe originato un graduale processo espansivo, trainato principalmente dal ritorno dell'industria su un percorso, per quanto irregolare, sostanzialmente più favorevole che negli anni precedenti.

*Congiuntura e struttura.* Gli interrogativi su quanto del recente miglioramento sia attribuibile a fenomeni ciclici (legati alla buona evoluzione della congiuntura internazionale e, soprattutto, europea) e quanto a fattori strutturali (adattamento e ristrutturazione della nostra industria) non possono evidentemente trovare adeguate risposte sulla base dei dati, ancora troppo parziali, disponibili. In questa sede ci si limita a rimandare alle evidenze presentate nel Rapporto ISAE dello scorso febbraio (dedicato a “L'industria tra stasi e modifiche strutturali”) circa i processi di trasformazione inter e intra-settoriali intervenuti negli anni della lunga crisi industriale. Tali processi, innestati dalla pressione selettiva proveniente dall'accresciuta concorrenza internazionale, sembrano aver consentito a una frangia sempre più consistente di produttori efficienti di tornare ad affacciarsi con più decisione nei mercati internazionali. In questo senso andrebbero lette sia le “aggressive” politiche di prezzo all'export, volte a incrementare i margini di profitto nei più dinamici mercati esteri, perseguite dai segmenti di più alta qualità dei comparti tradizionali del *Made-in-Italy* (vale a dire, quelli maggiormente esposti alla concorrenza dei paesi emergenti), sia le performance positive, in contrasto col

**resto della manifattura, evidenziate negli ultimi anni da alcuni specifici settori (in particolare, nella produzione di beni intermedi, nell'alimentare e, più di recente, nella metalmeccanica).**

A ciò si deve, però, aggiungere un'ulteriore considerazione riguardo alla possibilità che sviluppi meramente congiunturali siano rivelatori di cambiamenti nelle dinamiche di fondo: il fatto che l'industria italiana condivida il ciclo positivo dell'industria europea è infatti una novità nel panorama degli anni duemila; in tutte le altre occasioni in cui la manifattura dell'area euro ha accelerato il passo in questo decennio (in particolare, dopo la recessione comune a tutti i paesi sperimentata nel 2001), il nostro sistema industriale non è mai stato in grado di accodarsi, rimanendo impantanato, nonostante alcune false partenze, in uno stato di prolungata stagnazione.

*Cambiamenti intersettoriali.* La manifattura italiana ha evidenziato mutamenti strutturali di un certo rilievo negli ultimi cinque anni: la nostra industria è quella che ha sperimentato le modifiche di composizione settoriale più intense, tra il 2000 e il 2005, rispetto all'insieme dei principali paesi europei; al tempo stesso, la manifattura dell'Italia ha preso parte a un processo generale di divergenza strutturale che ha coinvolto le varie industrie delle economie partner, ma lo ha fatto in misura più forte delle altre (divenendo più diversa delle altre rispetto a una "media" di industrie europee, cfr. le ultime tre righe della tab. 1).

Queste pur significative trasformazioni non hanno modificato in modo sostanziale la posizione dell'Italia nella divisione del lavoro manifatturiero in Europa: i comparti del *Made-in-Italy* (moda, arredo, prodotti per la casa), seppure ridimensionati dalla concorrenza dei paesi emergenti, hanno visto confermati e, in alcuni casi, accresciuti i rispettivi vantaggi comparati nei confronti dei partner europei; all'opposto i tradizionali svantaggi comparati italiani nei settori ad alta tecnologia e a elevate economie di scala (macchine per ufficio, elaboratori, sistemi informatici, mezzi di trasporto, alcune produzioni chimiche, farmaceutica) si sono ulteriormente approfonditi.

Nel mezzo di questa polarizzazione tra settori molto forti e molto deboli, si è, però, assistito all'avanzata di produzioni che all'inizio di questo decennio occupavano posizioni più secondarie: negli ultimi anni la *performance* italiana è risultata superiore a quella dei partner europei nell'industria alimentare, nella trasformazione dei prodotti energetici, nei prodotti in

metallo, nell'editoria-carta-stampa, nella meccanica strumentale, nella metallurgia. Le dinamiche relative a fine 2005 e inizio 2006 indicano inoltre l'avvio di un consistente processo di recupero nell'industria automobilistica, uscita, comunque, fortemente ridimensionata dagli sviluppi degli anni duemila.

**Tab. 1. Indice di somiglianza tra le strutture delle industrie dei principali paesi europei**

(massima somiglianza=1; massima diversità=0) (1)

		Italia	Germania	Francia	Spagna	Regno Unito	UE-7(2)
Italia	1995	1	0,833	0,803	0,805	0,798	0,839
	2000	1	0,812	0,773	0,811	0,783	0,818
	2005	1	0,757	0,735	0,801	0,778	0,789
Germania	1995	0,833	1	0,836	0,815	0,831	0,861
	2000	0,812	1	0,844	0,810	0,801	0,846
	2005	0,757	1	0,840	0,760	0,791	0,826
Francia	1995	0,803	0,836	1	0,871	0,904	0,886
	2000	0,773	0,844	1	0,845	0,903	0,877
	2005	0,735	0,840	1	0,801	0,872	0,860
Spagna	1995	0,805	0,815	0,871	1	0,825	0,879
	2000	0,811	0,810	0,845	1	0,817	0,872
	2005	0,801	0,760	0,801	1	0,798	0,855
Regno Unito	1995	0,798	0,831	0,904	0,825	1	0,875
	2000	0,783	0,801	0,903	0,817	1	0,853
	2005	0,778	0,791	0,872	0,798	1	0,836
UE-7 (2)	1995	0,839	0,861	0,886	0,879	0,875	1
	2000	0,818	0,846	0,877	0,872	0,853	1
	2005	0,789	0,826	0,860	0,855	0,836	1

(1) l'indice è calcolato su 23 settori dell'industria manifatturiera

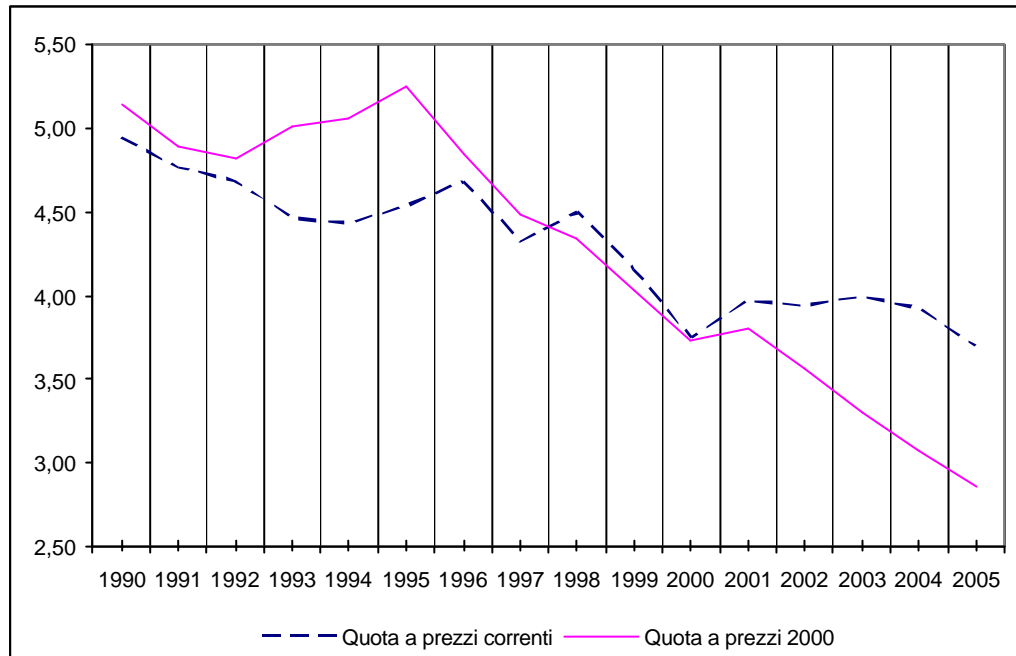
(2) L'aggregato UE-7 comprende i paesi indicati in tabella (escluso, di volta in volta, quello rispetto a cui si effettua il confronto) più Austria, Belgio, Portogallo

Fonte: Elaborazioni ISAE su dati Eurostat

*Cambiamenti intra-settoriali.* Ma accanto a trasformazioni intersettoriali si è assistito, negli ultimi anni, a cambiamenti all'interno dei settori, con uno spostamento dai segmenti produttivi meno pregiati (persi a favore della concorrenza internazionale o delocalizzati nell'Est Europa e, in misura minore, in Estremo Oriente) verso quelli a più elevata qualità. Va letta in questo senso l'evoluzione del tutto anomala sperimentata dai valori medi unitari (VMU) delle esportazioni italiane, in costante aumento negli anni duemila, nonostante la forte perdita di competitività connessa all'apprezzamento del cambio dell'euro e all'ingresso massiccio nei traffici internazionali dei produttori dei paesi emergenti. Questo aumento è stato tale da compensare in parte la flessione dei volumi consentendo una sostanziale difesa, tra il 2000 e il 2005, della quota di mercato a prezzi correnti (che misura in sostanza il peso del fatturato estero dell'Italia in

rapporto al resto del mondo), a fronte di una pesante caduta di quella a prezzi costanti (indicativa del forte arretramento competitivo delle nostre merci, cfr. fig. 1).

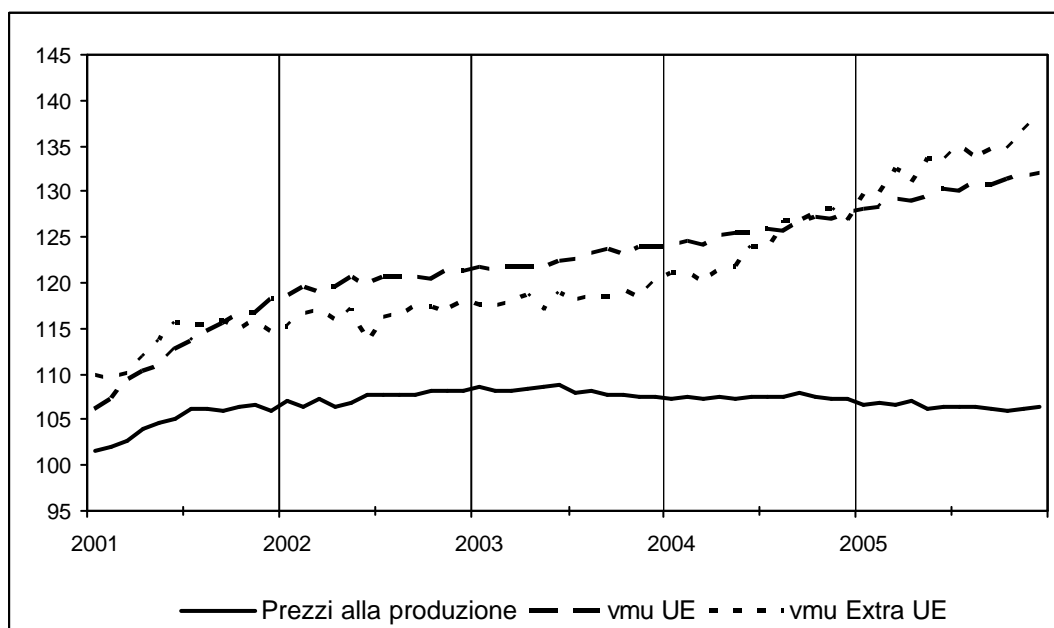
**Fig. 1 ITALIA: QUOTE DI MERCATO DELLE ESPORTAZIONI A PREZZI COSTANTI E CORRENTI (valori%)**



Fonte:Elaborazioni ISAE su dati FMI

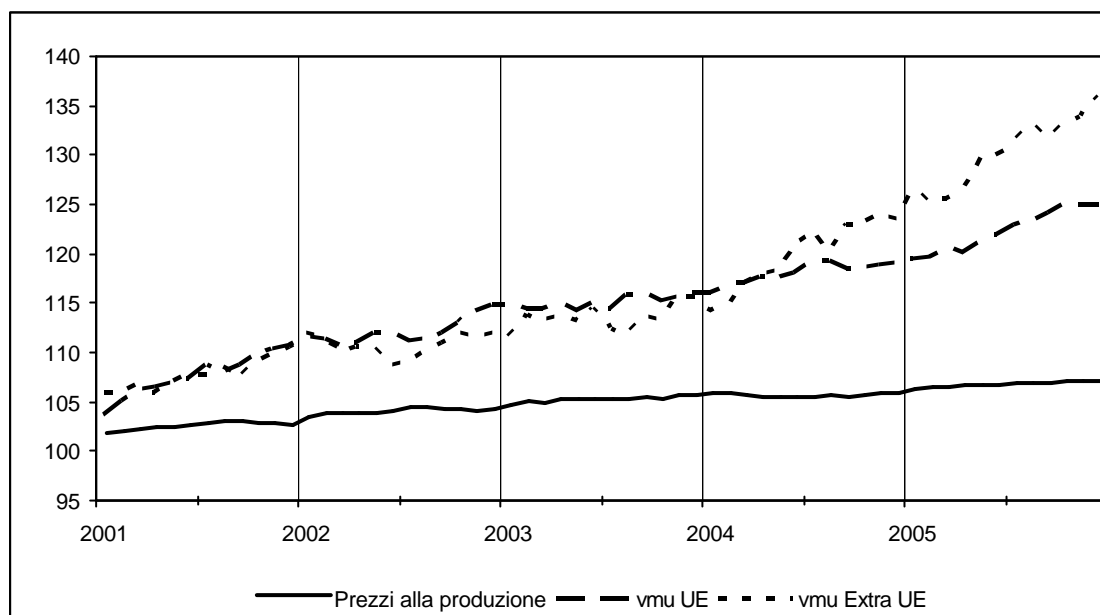
Il comportamento atipico ha peraltro riguardato principalmente i settori del *Made-in-Italy*, dove le dinamiche in crescita dei valori medi unitari si sono verificate in presenza di prezzi alla produzione, praticati sul mercato interno, sostanzialmente stabili (cfr. fig. 2 e 3).

**Fig. 2 ITALIA: CUOIO E CALZATURE, VALORI MEDI UNITARI ALL'ESPORTAZIONE E PREZZI ALLA PRODUZIONE (Numeri indice, 2000=100)**



Fonte: Elaborazioni ISAE su dati ISTAT

**Fig. 3 ITALIA: TESSILE E ABBIGLIAMENTO, VALORI MEDI UNITARI ALL'ESPORTAZIONE E PREZZI ALLA PRODUZIONE (Numeri indice, 2000=100)**



Fonte: Elaborazioni ISAE su dati ISTAT

L'anomalo divario tra VMU all'export e prezzi praticati sul mercato nazionale trova una possibile spiegazione in un processo di innalzamento qualitativo nei settori del *Made-in-Italy* indotto proprio dalle accresciute pressioni competitive esterne che hanno portato allo spiazzamento delle produzioni di minor valore (a più basso valore unitario) e alla sopravvivenza/successo di quelle a migliore qualità (a più alto valore unitario). Quest'ultime, peraltro, sono anche quelle che si caratterizzano per un significativo potere di mercato, vale a dire per la possibilità da parte dei produttori di "fare" il prezzo, anziché subirlo, senza correre il rischio di essere messi fuori gioco dalla concorrenza. Tenuto conto di ciò, non meraviglia che i dati delle inchieste ISAE segnalino anche l'adozione di una vera propria politica di prezzo da parte degli esportatori di beni tradizionali "di successo", volta a difendere/aumentare, negli anni duemila, i margini di profitto nei più dinamici mercati esteri: la "barriera protettiva", costituita dalla capacità di offrire beni qualitativamente diversi da quelli dei competitori, avrebbe consentito quindi un comportamento di prezzo che non sarebbe stato possibile se i produttori italiani fossero del tutto alla mercé dei competitori stranieri.

**Se, dunque, è evidente che alcuni cambiamenti strutturali si sono verificati, è, d'altra parte, difficile dire se essi si siano completati e se, soprattutto, siano sufficienti a garantire una recupero soddisfacente della manifattura italiana. Il quadro previsivo al 2007 su cui l'ISAE sta lavorando è al riguardo prudente, disegnando uno scenario in cui gli**

andamenti “peggiori” che avevano contrassegnato gli ultimi anni (calo della produttività del lavoro e drastica perdita delle quote di mercato in volume) tendono ad attenuarsi (la dinamica della produttività torna a essere positiva, come negli ultimi due anni, mentre la discesa delle quote rallenta), prospettando un miglioramento graduale della performance industriale.

*L'economia italiana alle soglie dell'estate.* Tornando alle tendenze della prima parte del 2006, al rialzo del PIL nei primi tre mesi, dovrebbe avere fatto seguito una moderazione nel secondo trimestre, conseguente principalmente a un rallentamento della produzione industriale. Quest'ultimo è da attribuire soprattutto al “passo falso” verificatosi nel mese di aprile su cui ha, però, influito la peculiare distribuzione dei giorni di festività che ha caratterizzato quel mese; in maggio è stata completamente recuperata la perdita del mese precedente. Nelle stime dell'ISAE, le prospettive a breve dell'attività manifatturiera rimangono favorevoli, anche se caratterizzate da una certa volatilità: dopo una riduzione in giugno, che porterebbe la variazione del secondo trimestre in territorio marginalmente negativo (-0,2% rispetto ai precedenti tre mesi), l'industria italiana dovrebbe conseguire rialzi più consistenti nel periodo estivo, prefigurando un terzo trimestre nuovamente in accelerazione.

*Segnali favorevoli dall'inchiesta presso le imprese....* Concorrono a determinare il più positivo scenario manifatturiero le indicazioni provenienti dalle inchieste congiunturali presso le imprese industriali. La fiducia delle aziende, in risalita pressoché continua nell'ultimo anno, ha raggiunto in giugno il livello più elevato dalla fine del 2000. Il miglioramento ha inizialmente riguardato soprattutto le imprese produttrici di beni intermedi e di investimento, sospinte dall'irrobustimento del portafoglio ordini dall'interno e dall'estero; nelle indicazioni più recenti, si è assistito a un'intensificazione anche delle tendenze al rialzo per i produttori di beni di consumo. Settorialmente diffuse appaiono le aspettative di rafforzamento della domanda e della produzione, in presenza di un magazzino prodotti che dovrebbe essersi ridimensionato dopo le riduzioni delle scorte operate, in rapporto al prodotto, tra la fine del 2005 e i primi mesi del 2006.

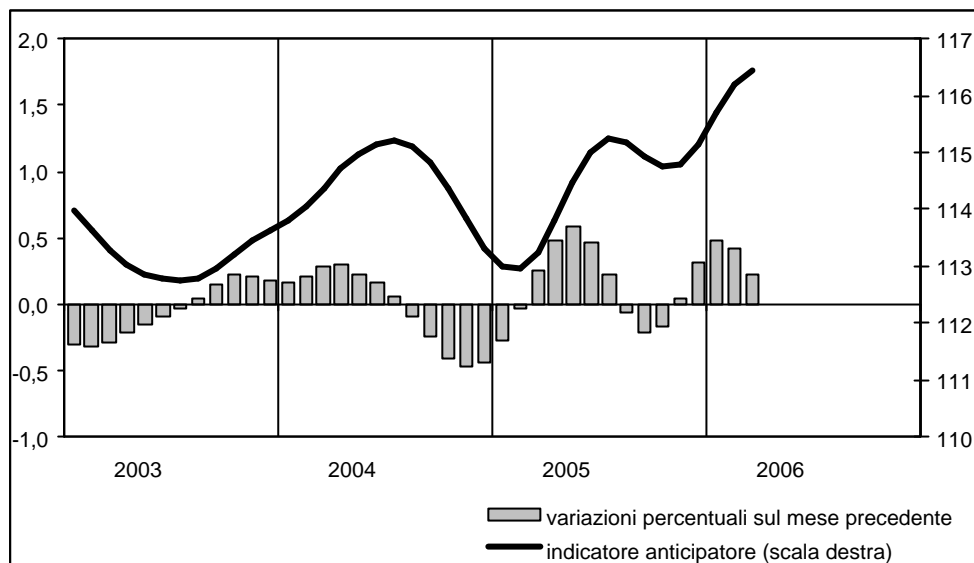
*...non da quelle presso i consumatori.* Più cauti appaiono i consumatori, il cui clima di opinione, in sostanziale rialzo nella seconda metà del 2005 e a inizio 2006, ha preso a oscillare, negli ultimi mesi, intorno a una tendenza stazionaria. La fiducia delle famiglie

**sembra avere risentito nelle ultime rilevazioni (mese di giugno) soprattutto di un deterioramento delle valutazioni circa la situazione economica generale e le prospettive a breve, a fronte di giudizi più positivi sulle condizioni personali e l'andamento corrente. L'intesa discussione riguardo allo stato dei conti pubblici potrebbe non essere stata estranea all'emergere di una simile divaricazione di atteggiamenti.**

*Migliora il clima nei servizi, non nelle costruzioni.* Quanto alle informazioni provenienti dalle altre inchieste congiunturali, una tendenza al miglioramento, pur tra oscillazioni, si è manifestata da alcuni mesi nei servizi di mercato, trainati soprattutto da quelli alle imprese, e nel commercio al dettaglio (con un recupero, nei dati più recenti, nella distribuzione di tipo tradizionale). Un andamento più incerto e altalenante, intorno a una tendenza sostanzialmente stazionaria, ha invece contrassegnato le costruzioni, dove nel recente periodo sono andate emergendo segnalazioni di domanda insufficiente.

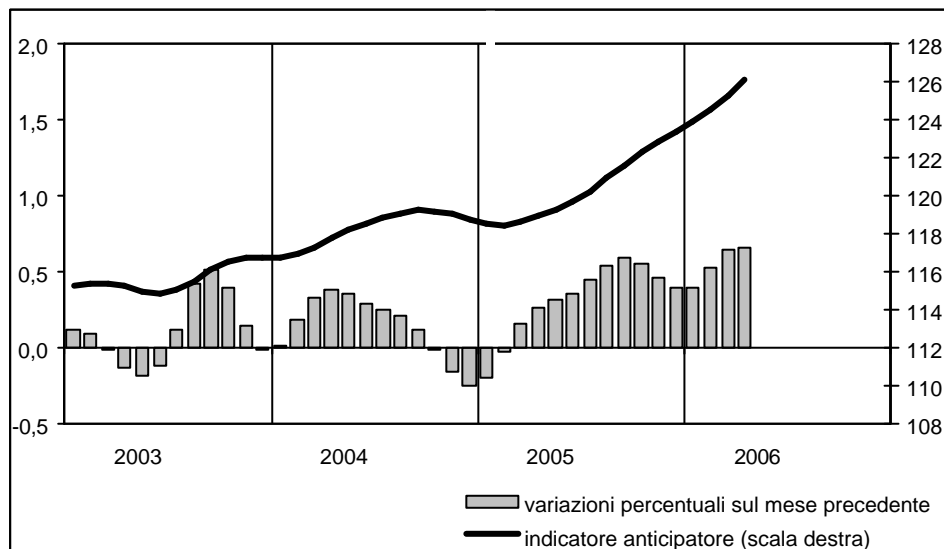
***Indicazioni positive dagli indici sintetici di ciclo economico.*** Nell'insieme, le tendenze complessive dell'economia italiana sembrano rimanere favorevoli. L'indice sintetico coincidente, elaborato dall'ISAE sulla base di alcune variabili di ciclo economico, appare in deciso rialzo, mostrando di avere superato la fase di tentennamento che si era manifestata alla fine del 2005 (in marzo, esso ha raggiunto e leggermente superato il precedente massimo toccato nel 2000; fig. 4). Tale segnale trova una conferma, in previsione, dall'evoluzione dell'indice sintetico anticipatore, elaborato considerando vari indicatori che hanno proprietà di segnalazione congiunturale, evidenzia tra gennaio e aprile una ripresa di dinamica, dopo la lieve decelerazione sperimentata nel secondo semestre del 2005, prefigurando la conservazione di un'intonazione sostanzialmente positiva nella prospettiva dei successivi cinque-sei mesi (fig. 5).

**Fig. 4 INDICATORE COINCIDENTE ISAE  
(1995=100)**



Fonte: Elaborazioni ISAE.

**Fig 5. INDICATORE ANTICIPATORE ISAE (1995=100)**



Fonte: Elaborazioni ISAE

**Tendenze 2006 e 2007.** Sulla base di queste indicazioni l'ISAE stima che il quadro macroeconomico al 2007 rimanga sostanzialmente in linea con quello che era stato prospettato nella Nota mensile dello scorso mese di maggio. Rimandando per la descrizione analitica dello scenario italiano al Rapporto che verrà presentato il prossimo 20 luglio, al cui completamento gli economisti dell'Istituto stanno lavorando, si valuta che la dinamica del PIL possa attestarsi all'1,4-1,5% quest'anno, per poi portarsi, in assenza

**di misure di correzione dell'evoluzione tendenziale dei conti pubblici e di provvedimenti di sostegno della crescita, all'1,3-1,4% nel 2007.**

**Questa evoluzione beneficia di un quadro internazionale ancora sostanzialmente favorevole. La crescita americana, dopo la forte spinta dell'inizio 2006, dovrebbe decelerare nel corso dell'anno, mantenendosi, però, non discosta dal potenziale, a riflesso di una moderazione nella spesa per consumi e degli effetti dei rialzi nei tassi di interesse operati dalla *Federal Reserve*. La congiuntura è, invece, in via di rafforzamento in Europa. Secondo le stime dell'*Eurozone Economic Outlook*, effettuate lo scorso 12 luglio dall'ISAE in collaborazione con IFO e INSEE, l'aumento del PIL si manterrebbe su ritmi medi prossimi allo 0,6% tra il terzo e il quarto trimestre di quest'anno, con un incremento in media d'anno del 2,1%. Il rafforzamento della domanda interna in corso nell'area consentirebbe di supplire a una possibile attenuazione dello stimolo proveniente dalle esportazioni. Nel 2007, anche per la decelerazione attesa nei consumi tedeschi a seguito del rialzo dell'IVA, la dinamica dell'attività economica rallenterebbe leggermente, situandosi all'1,8%. Intensi impulsi alla crescita mondiale dovrebbero continuare a provenire dall'Asia, grazie alla marcia ancora spedita della locomotiva cinese e all'uscita del Giappone dalla lunghissima fase di stagnazione.**

**La ripresa dell'economia italiana si avvale quest'anno principalmente del contributo positivo della domanda interna. In particolare, la spesa nazionale fornirebbe alla crescita del PIL un apporto significativo, grazie al rafforzamento dello stimolo proveniente sia dai consumi che dagli investimenti. Il contributo della domanda estera netta migliorerebbe nel 2006 rispetto al 2005, quando operò una forte azione di freno sulla dinamica dell'attività economica.**

**Nel 2007, la crescita italiana si baserebbe ancora sull'evoluzione della domanda interna, a riflesso dell'impulso fornito da consumi e investimenti. Il contributo delle esportazioni nette volgerebbe nuovamente al negativo, riflettendo i movimenti del cambio e scontando la moderata perdita di velocità nel processo di espansione del commercio mondiale.**

**L'inflazione, nell'anno in corso dovrebbe collocarsi su un livello superiore di circa quattro decimi rispetto al risultato del 2005. Nel 2007, in un quadro di moderazione delle tensioni petrolifere grazie anche all'apprezzamento della valuta europea rispetto al dollaro (la**

quotazione potrebbe essere di circa 1,30 nella media dell'anno), si dovrebbe verificare una discesa del ritmo di crescita dei prezzi: la dinamica tendenziale potrebbe in particolare gradualmente rallentare, scendendo verso il 2% all'inizio dell'estate e stabilizzandosi appena al di sotto di questo valore nella seconda parte.

**Per quanto riguarda la finanza pubblica, le previsioni dell'ISAE sul *deficit* e sul debito pubblico sono in linea con quanto indicato nel quadro tendenziale riportato nel DPEF. Nell'anno in corso, la non completa efficacia degli interventi stabiliti nella legge finanziaria è stata, in parte, compensata dalle misure aggiuntive del decreto legge 223 del 4 luglio e da una evoluzione delle entrate più favorevole di quanto atteso in precedenza.**

**Il disavanzo dovrebbe rimanere nel biennio di previsione sostanzialmente sugli stessi livelli registrati nel 2005 e il rapporto debito/PIL nel 2006 aumenterebbe per il secondo anno consecutivo. La tendenza a una crescita ulteriore nel prossimo anno sarà contrastata dalle misure della prossima legge finanziaria, che consentiranno il ritorno alla diminuzione di tale rapporto.**

**Secondo l'ISAE, la pressione fiscale dovrebbe crescere di mezzo punto percentuale di PIL nel 2006 e poi diminuire appena nelle tendenze del 2007, in conseguenza del venir meno di alcuni interventi *una tantum* e in mancanza delle correzioni attese per il 2007. Nel 2006 aumenta in particolare l'incidenza delle imposte dirette e, in misura minore, quella dei tributi indiretti.**

**L'avanzo primario tornerebbe ad aumentare nel 2006 seppure in maniera molto contenuta. Appare, tuttavia, come un segnale di inversione dopo otto anni di riduzioni consecutive. L'onere per il servizio del debito, con aumenti in valore assoluto in entrambi gli anni della previsione, nel 2007 tornerebbe invece a crescere in percentuale del PIL - dopo essere diminuito per dieci anni consecutivamente - sia in conseguenza dell'andamento atteso per i tassi sia a causa dell'incremento previsto per lo *stock* del debito.**

***Rischi geo-politici.* I rischi che gravano sullo scenario italiano sono principalmente legati, come per il quadro globale, alle tensioni in Medio Oriente e agli sviluppi petroliferi. Nel caso della recente azione militare israeliana in risposta agli attacchi portati dalla guerriglia islamica dalla frontiera libanese, i timori sono di uno shock petrolifero**

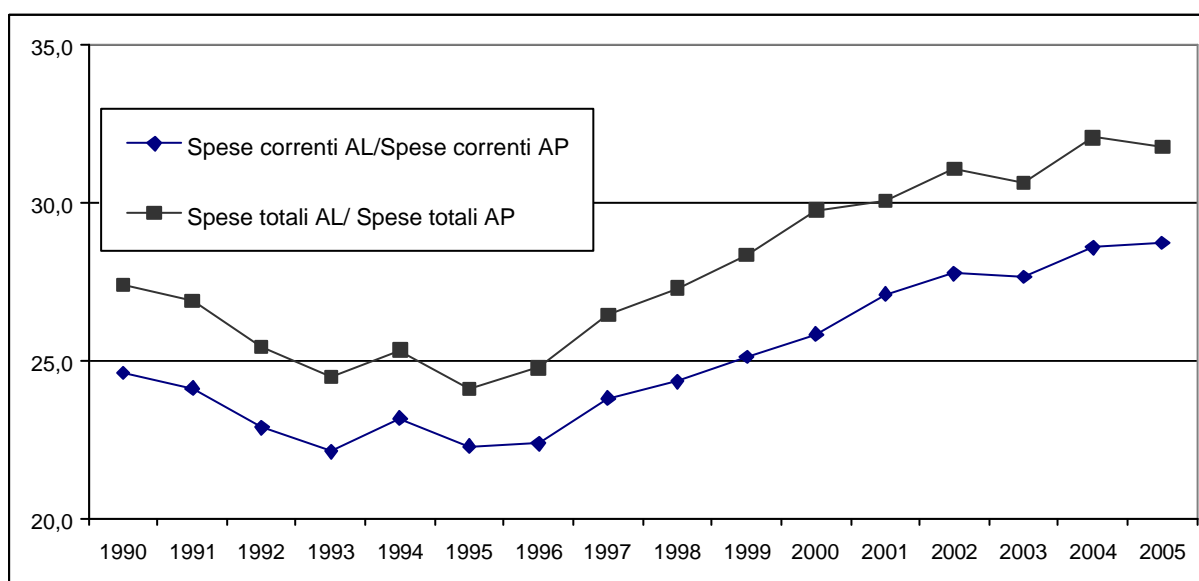
duraturo, in analogia con quanto verificatosi nel passato in altre occasioni di crisi nella regione, per il coinvolgimento diretto o indiretto di paesi produttori di greggio. Nel caso il greggio si collocasse stabilmente, per tutta la seconda metà del 2006 e nel 2007, su un livello di circa 80 dollari, la crescita delle maggiori economie si ridurrebbe in misura simile, vedendo tagliata di alcuni di decimi di punto l'andamento del PIL il prossimo anno; si avrebbe quindi un rallentamento, non ancora una recessione. Gli effetti sulla dinamica dell'attività economica dell'Italia sarebbero simili. Tuttavia, data la più sfavorevole base di partenza che contraddistingue il nostro Paese, l'effetto finale sarebbe quello di smorzare sensibilmente le prospettive di sviluppo, con ripercussioni avverse sui saldi di finanza pubblica proporzionalmente maggiori che negli altri sistemi.

#### Amministrazioni Locali: andamento di alcune spese e Patto di stabilità interno (PSI)

La manovra per il 2007, di dimensioni assai rilevanti, dovrebbe fondarsi in larga misura, secondo quanto indicato nel DPEF, su interventi di correzione delle uscite correnti delle Amministrazioni Pubbliche. Provvedimenti di natura strutturale sono attesi per i grandi comparti di spesa: pubblico impiego, sanità, previdenza e Amministrazioni Locali.

Pienamente condivisibile appare l'impostazione di riordino delle spese e, al tempo stesso, di riqualificazione dei rapporti istituzionali tra centro e periferia. In particolare, con riferimento a questo ultimo aspetto, risulta necessario rendere più efficace il Patto di stabilità interno.

Fig. 6 INCIDENZA SPESE AMMINISTRAZIONI LOCALI (AL) SU AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE (AP)  
(valori percentuali)

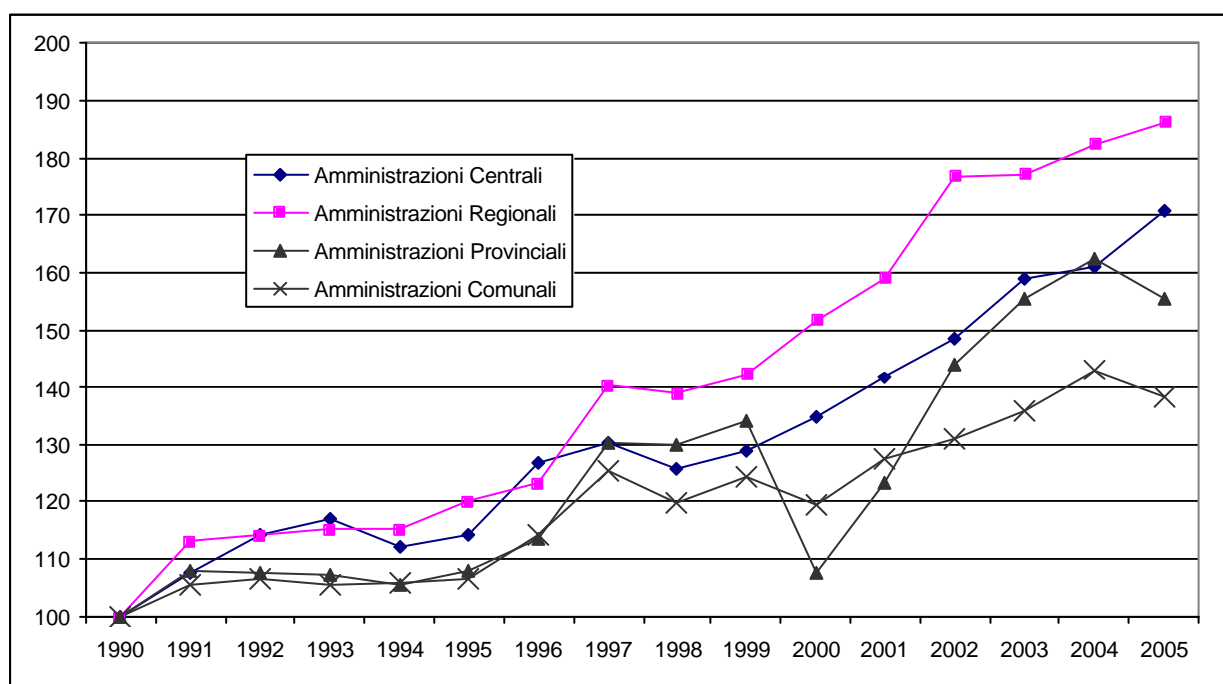


Fonte: Elaborazioni ISAE su dati ISTAT

A seguito del lungo processo di decentramento amministrativo e di progressiva maggiore attribuzione di autonomia finanziaria, si sono verificati cambiamenti nella dimensione e struttura dei bilanci degli enti territoriali. In tale contesto di revisione normativa e mutamenti finanziari, la quota del *deficit* delle Amministrazioni Locali su quello del complesso delle Amministrazioni Pubbliche è fortemente cresciuta nel tempo: dal 7% circa della media degli anni ottanta si è passati, con andamento non lineare, alla rilevante percentuale di quasi il 29% che ha caratterizzato mediamente il triennio 2002-04. Tale percentuale è diminuita sino a posizionarsi a circa il 4% intorno alla metà degli anni novanta, per poi aumentare continuamente e raggiungere i livelli elevati attuali.

L'evoluzione della spesa degli enti decentrati, in particolare, è stata tale per cui la sua incidenza sul complesso della spesa pubblica, dopo anni di riduzioni, a volte interrotte, a partire dal 1996 è quasi costantemente aumentata, passando dal 24,1% del 1995 al 31,8% del 2005 (cfr. Fig. 6), con un incremento quindi di circa otto punti percentuali. In questo ultimo stesso periodo la quota della spesa corrente delle Amministrazioni Locali sul totale delle Amministrazioni è aumentata di 6,5 punti, denunciando dunque un peso in crescita più rilevante per le spese in conto capitale.

Fig. 7 EVOLUZIONE SPESE PER REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE  
(1990=100)



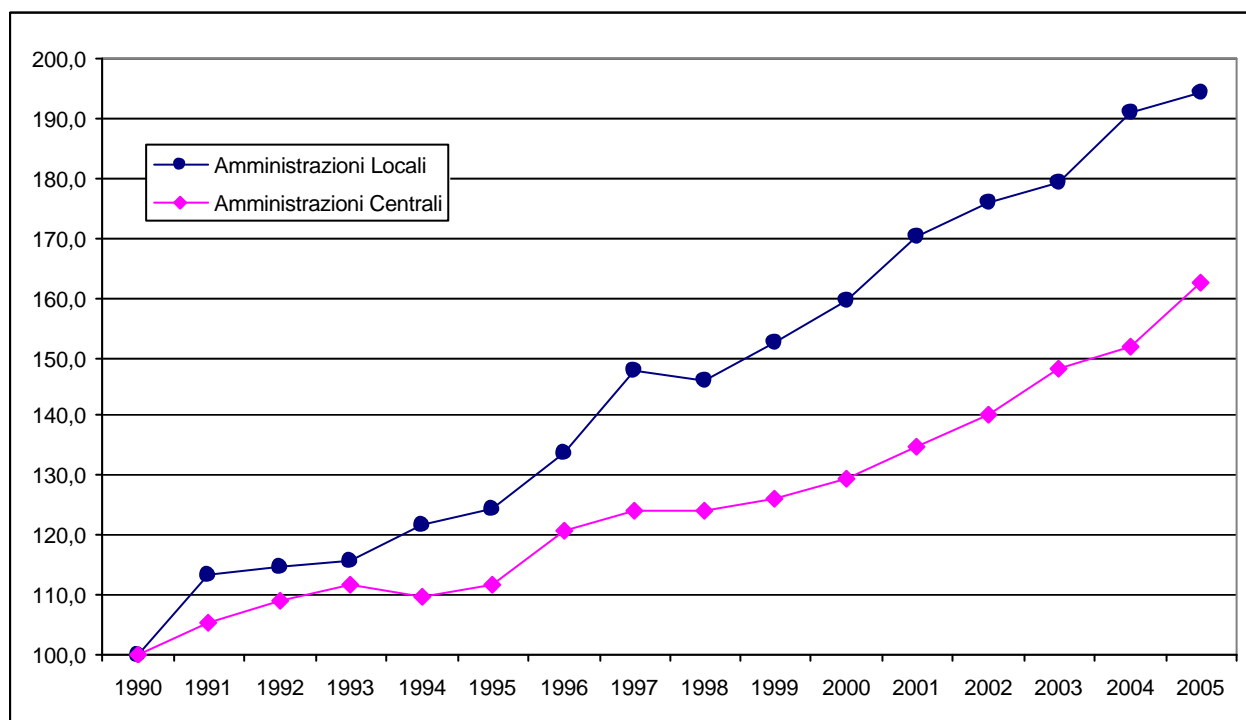
Fonte: Elaborazioni ISAE su dati ISTAT

**La spesa locale è stata tuttavia piuttosto sostenuta, a prescindere dal trasferimento di funzioni.**

Dinamiche più accentuate di spesa a livello locale rispetto a quello centrale si sono verificate molto spesso – a partire dalla seconda metà degli anni novanta – per alcune importanti voci di spesa, quali i redditi da lavoro dipendente, i consumi intermedi, gli investimenti e, più in generale, per il complesso delle erogazioni in conto capitale, che hanno costituito oltre il 70% della spesa totale delle Amministrazioni Locali nel 2005.

In generale, la crescita delle spese delle Regioni e dei Comuni, pur risultando più elevata di quella media del complesso delle Amministrazioni Pubbliche, è stata inferiore a quella riscontrata per le Province.

**Fig. 8 RETRIBUZIONI LORDE PRO-CAPITE**  
(1990=100)



Fonte: Elaborazioni ISAE su dati ISTAT

**Entrando più in dettaglio sull'andamento delle singole voci di spesa, per quanto riguarda i redditi da lavoro,** le serie relative alla massa complessiva non rendono conto degli effettivi sviluppi della politica retributiva seguita dalle varie Amministrazioni. I dati aggregati, infatti, risentono dei cambiamenti normativi, con effetti legati soprattutto a spostamenti di personale. In particolare, ad esempio, (come appare chiaramente dalla Fig. 7) si è verificato il passaggio del personale tecnico amministrativo della scuola (ATA) dagli Enti Locali allo Stato (con un

trasferimento di 18.000 dipendenti solo per le Province). Oppure, ancora, con il decentramento amministrativo, si è realizzato un trasferimento di personale statale verso i tre livelli di governo periferici: il 15,6% alle Regioni, l'81,4% alle Province e il 3% ai Comuni, delle oltre 9.600 unità assegnate sino all'inizio del 2005.

Più significativi sono, dunque, gli andamenti che permettono di tener conto degli spostamenti di personale. **Passando ai dati procapite si hanno, infatti, indicazioni più dettagliate circa le dinamiche salariali verificatesi per i vari Enti. Dai dati emerge che, nell'ultimo quinquennio, l'andamento dei salari pubblici è risultato più dinamico di quello dei privati. All'interno del pubblico impiego, inoltre, la crescita retributiva dei dipendenti delle Amministrazioni Locali è stata maggiore di quella media riferita al totale delle Amministrazioni Pubbliche.**

Tale fenomeno, che appare chiaramente dal grafico riportato (cfr. Fig. 8), è stato recentemente evidenziato dall'ARAN, che ha analizzato le dinamiche retributive procapite di fatto, sia sulla base dei dati di contabilità nazionale sino al 2005, sia in riferimento a quanto emerso da una indagine campionaria (relativa alle Amministrazioni Locali sino al 2004) effettuata dall'ARAN stessa, coadiuvata dalla Ragioneria generale dello Stato.

**Tab. 2. Tassi medi annui di variazione varie componenti di spesa  
(Valori Percentuali)**

		1990-1995	1995-2000	2000-2005
Redditi da lavoro dipendente	Amministrazioni Centrali	2,8	3,6	5,3
	Amministrazioni Regionali	4,0	5,3	4,5
	Amministrazioni Provinciali	1,6	-0,1	8,9
	Amministrazioni Comunali	1,3	2,4	3,1
Consumi intermedi	Amministrazioni Centrali	4,8	3,1	4,6
	Amministrazioni Regionali	2,3	5,5	7,7
	Amministrazioni Provinciali	5,3	9,8	14,3
	Amministrazioni Comunali	8,4	7,9	2,4
Investimenti	Amministrazioni Centrali	-3,5	5,4	1,9
	Amministrazioni Regionali	-2,7	11,4	7,7
	Amministrazioni Provinciali	-2,4	20,5	12,9
	Amministrazioni Comunali	-1,0	9,7	4,8

Fonte: Elaborazioni ISAE su dati ISTAT

**Nel quinquennio 2000-05 e secondo i dati di contabilità nazionale, a fronte di una inflazione cumulata del 12,6%, le retribuzioni procapite di fatto relative all'industria in senso stretto sono cresciute del 15,1% e quelle del complesso delle Amministrazioni Pubbliche del 21,9%.**

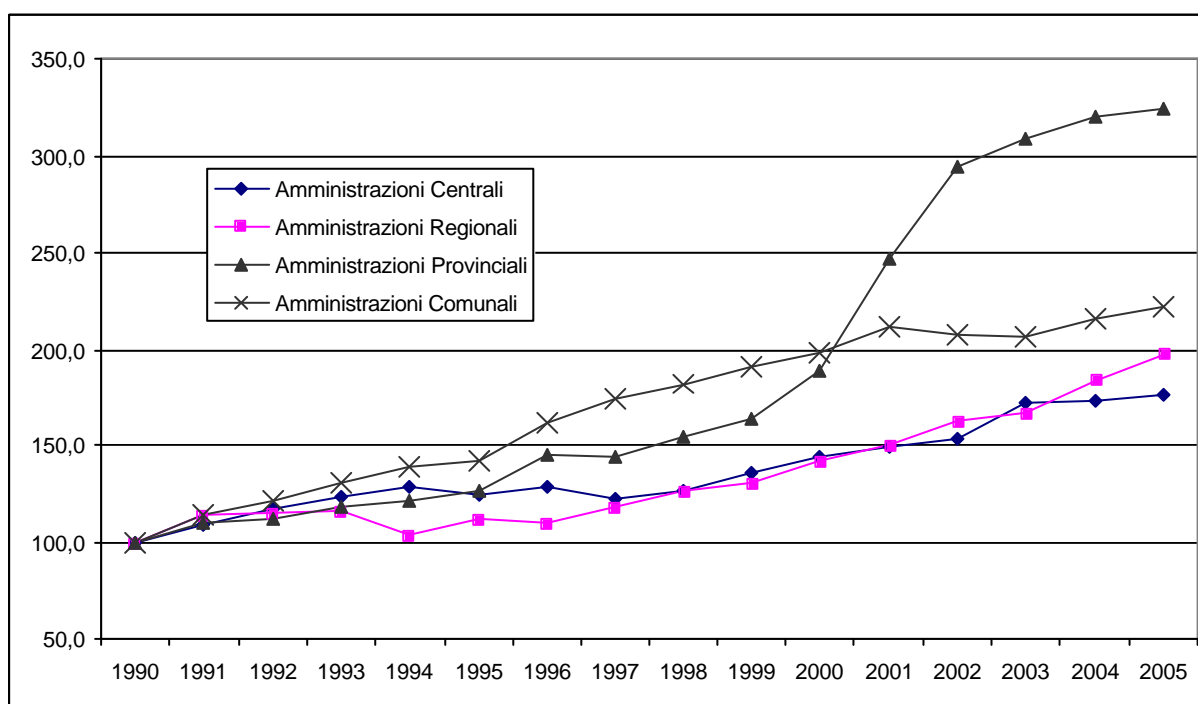
Nel quadriennio di sovrapposizione tra dati ISTAT e dati ARAN, a fronte di un aumento dei

prezzi al consumo del 10,5%, secondo le indicazioni desumibili dalla contabilità nazionale la crescita delle retribuzioni dei privati è stata del 12,2% e quella dei pubblici del 17,2%. All'interno del settore pubblico, tuttavia, i dipendenti delle Amministrazioni Locali hanno beneficiato di incrementi ben superiori, pari al 23,3%.

**Dal campione dell'ARAN si ricavano indicazioni simili, in quanto l'incremento quadriennale delle Amministrazioni Locali è del 22,8%, ma emergono ulteriori indicazioni che permettono di scomporre tale dinamica aggregata, evidenziando aumenti del 23,6% per i dipendenti del Servizio sanitario nazionale, del 22,5% per quelli degli Enti Locali e del 17,7% per le Università.**

**E', inoltre, da porre in risalto un altro rilevante aspetto. Nel pubblico impiego risulta molto più accentuata, rispetto a quanto avviene nel privato, la differenza tra retribuzioni procapite di fatto e retribuzioni procapite contrattuali. Tale divario – derivante sostanzialmente dagli effetti dovuti alle progressioni di carriera e dall'impatto della contrattazione integrativa svolta a livello decentrato – secondo l'ARAN dal 2000 al 2005 è stato pari nel pubblico a oltre sei punti percentuali. Mentre per l'industria, l'evoluzione delle retribuzioni di fatto appare molto più in linea con quella delle retribuzioni stabilite nei Contratti collettivi nazionali di lavoro, evidenziando solo un punto percentuale di slittamento salariale.**

**Fig. 9. EVOLUZIONE SPESE PER CONSUMI INTERMEDI  
(1990=100)**

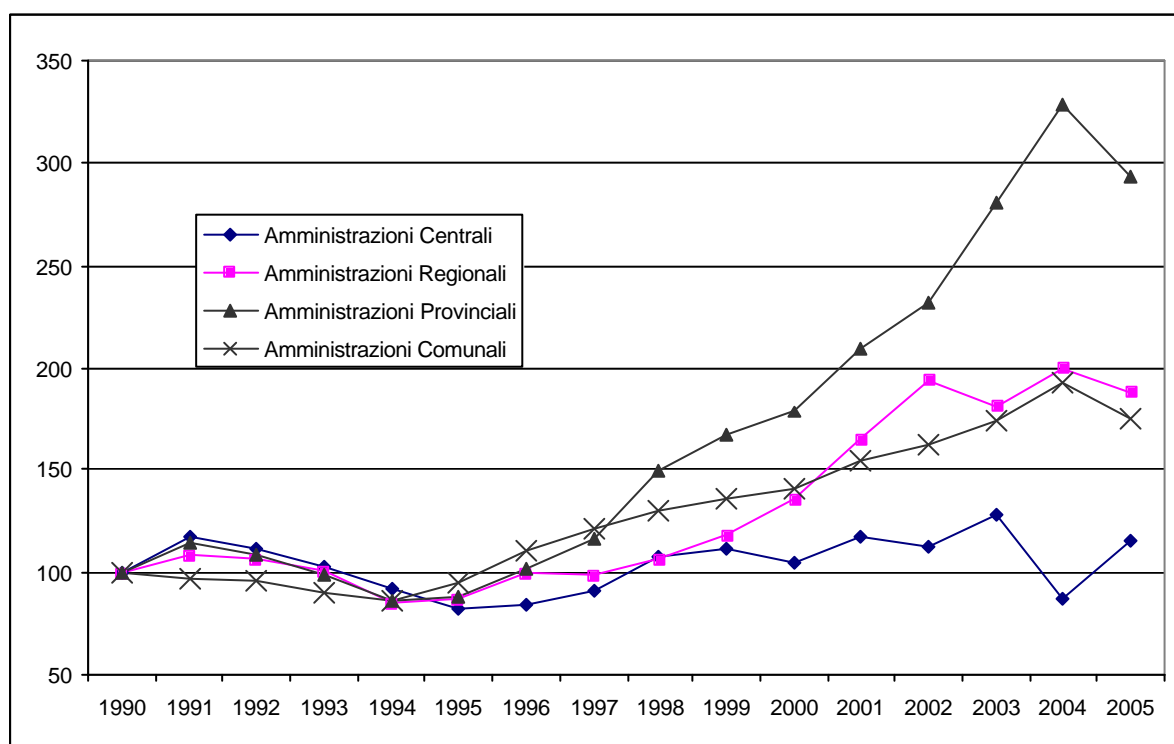


Fonte: Elaborazioni ISAE su dati ISTAT

Da uno studio dell'ISAE sulle dinamiche retributive di alcuni comparti pubblici, è emerso che – nel periodo 2001-2003 – diversi sono stati i comportamenti relativi alla “mobilità orizzontale” (all’interno delle aree di inquadramento) e alla “mobilità verticale” (passaggi tra le aree di inquadramento) del personale. Nei tre comparti osservati, il fenomeno delle progressioni retributive è risultato molto più intenso nelle Regioni e nelle Province rispetto a quanto avvenuto nei Ministeri; anche se gli importi medi dei passaggi sono stati più elevati in quest’ultimo settore. Dalle analisi svolte si è potuto dedurre che sostanzialmente tutti i dipendenti di Regioni e Province sono stati almeno una volta toccati da una progressione economica (orizzontale o verticale), mentre nei Ministeri ciò è avvenuto per un solo dipendente su quattro.

Data la necessità di un rilevante sforzo di aggiustamento della finanza pubblica, sembrerebbe opportuna una certa moderazione salariale nel pubblico impiego.

Fig. 10. EVOLUZIONE SPESE PER INVESTIMENTI  
(1990=100)



Fonte: Elaborazioni ISAE su dati ISTAT

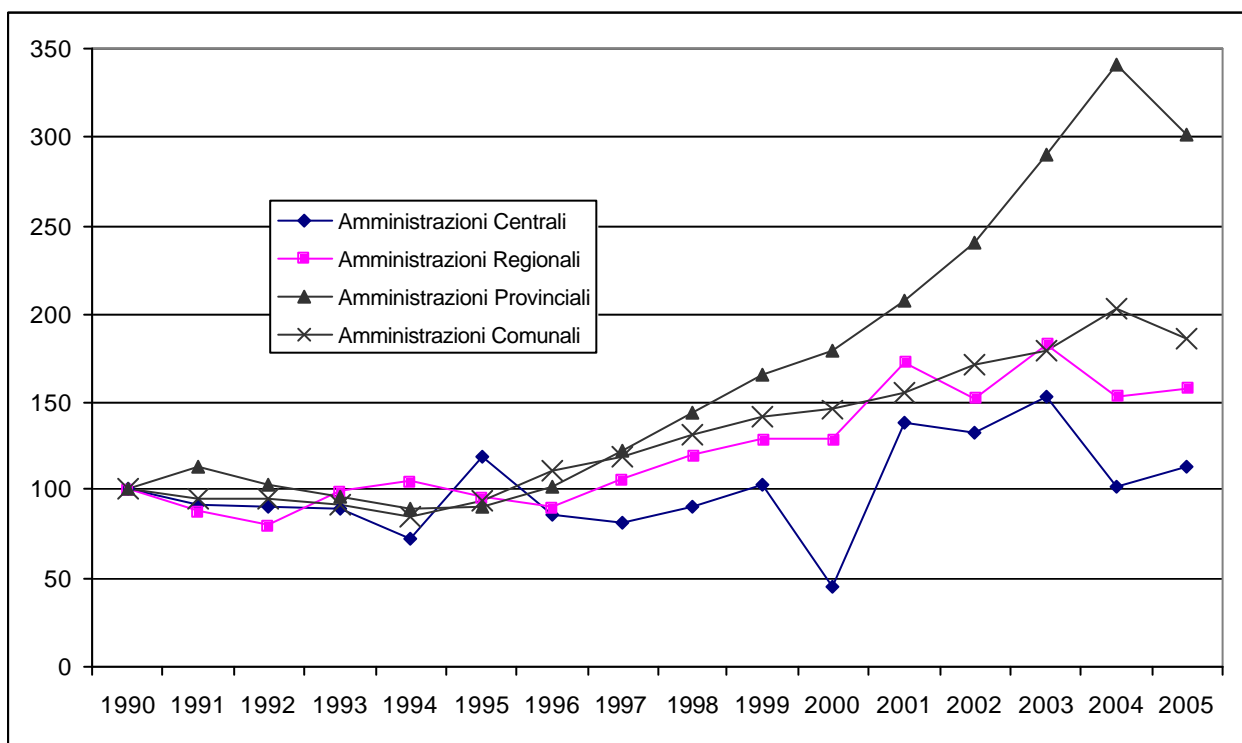
Guardando alle altre componenti di spesa, negli ultimi anni più moderata è stata l'espansione della spesa per consumi intermedi relativa ai Comuni, alle Regioni e alle Amministrazioni Centrali e si sono fortemente sviluppate, sino al 2004, le spese in conto capitale di Comuni, Province e Regioni (cfr. Figg. 9-11 e Tab. 2).

**Sembra potersi osservare, a livello locale, una combinazione tra moderazione della spesa corrente e forti aumenti di quella in conto capitale. Questi andamenti inducono alcune**

**considerazioni sul Patto di stabilità interno.**

**Con riferimento a quest'ultimo, si è assistito al mutamento continuo dei meccanismi correttivi da osservare** (ogni anno e contestualmente per gli anni successivi), con costanti riformulazioni definitorie più o meno ampie, e si è anche verificata una revisione delle strutture del sistema di incentivi e disincentivi. Ciò può essere derivato dal tentativo di affinare lo strumento di regolazione o di incanalare – da un certo momento in poi - la gestione dei conti territoriali in un più ampio disegno di contenimento delle spese e di riduzione della pressione fiscale. Tuttavia, **il cambiamento delle regole ha inevitabilmente indebolito la credibilità complessiva del meccanismo di controllo, impedendo una valutazione sistematica dei risultati ottenuti e degli scostamenti degli obiettivi e, al tempo stesso, la conoscenza e diffusione delle *best practices*.**

**Fig. 11. EVOLUZIONE SPESE IN CONTO CAPITALE  
(1990=100)**



Fonte: Elaborazioni ISAE su dati ISTAT

**Numerosi sono gli aspetti critici riscontrati nel periodo di applicazione del Patto.**

**Dal 1999 al 2004, come è noto, è stata applicata sostanzialmente una variante estesa della *golden rule*, essendo stati esclusi dal disavanzo obiettivo del PSI non solo gli investimenti pubblici ma anche la spesa per interessi. Dal 2005, cambiando l'impostazione di fondo del Patto, l'obiettivo del saldo è stato abbandonato per lasciare posto a regole, più o meno stringenti, fissate in termini di tetti alla crescita delle spese, sia correnti che in conto**

## capitale.

Oltre alla necessità, già ricordata, di contenere la dinamica della spesa pubblica si è voluto anche cercare di superare il problema di possibili improprie attribuzioni e contabilizzazioni di talune categorie di uscita. Tale meccanismo, tuttavia, essendo basato sulla spesa storica di ogni singolo ente può generare il rischio di proiettare in avanti situazioni di inefficienza e, inoltre, essendo stato abbinato al blocco delle imposte addizionali locali, sembra in controtendenza con il processo di decentramento e con i principi del federalismo fiscale dettati dalla Costituzione.

**Tab. 3. Debito delle amministrazioni locali  
(milioni di euro)**

	Regioni	Province e Comuni	Altri enti	Totale
1999	14.882	15.045	3.050	32.976
2000	17.702	17.010	4.499	39.210
2001	18.710	17.450	4.837	40.997
2002	21.664	18.858	5.519	46.041
2003	26.909	38.311	5.659	70.879
2004	29.253	41.175	5.669	76.097

Fonte: Banca d'Italia

**Si è rilevata, inoltre, la possibilità – evidenziata dalla Corte dei Conti per taluni anni e certi enti – di fissazioni, a volte, di vincoli non realmente stringenti, come suggerito dall’alta percentuale di enti che hanno rispettato i *target* loro assegnati. Il diffuso adempimento del Patto, infatti, non risulta un buon indicatore del controllo della dinamica della spesa, specialmente quando alcune rilevanti categorie di uscita vengono escluse dal calcolo dei parametri obiettivo. Come potrebbe essere avvenuto nel caso delle spese – non sottoposte a vincolo – per gli investimenti o, ad esempio, sostenute per le funzioni trasferite.**

Vari, infatti, sono stati i dettagli normativi riportati nelle leggi finanziarie che hanno tentato di arginare i rischi di anomale contabilizzazioni degli investimenti. Con la legge 289 del 2002 è stato stabilito di considerare nulli e sanzionabili gli atti delle Amministrazioni Locali che implicino un ricorso al debito per finanziare spese diverse da quelle di investimento. Con la legge 350 del 2003 sono state espressamente indicate, in un dettagliato elenco, le operazioni che possono essere ritenute investimenti pubblici.

**Ancora, sono da considerare alcuni aspetti di possibile rilassamento fiscale o che possono far emergere altri comportamenti elusivi da parte delle Amministrazioni.**

**Con riferimento all’ambito di applicazione del Patto, la platea di enti coinvolti estremamente estesa nel primo anno di vigenza delle regole si è successivamente ridimensionata.** In particolare, numerose Amministrazioni minori (Comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, Comunità Montane e Isolane, Unioni di Comuni), che nel 1999 erano

soggette alla disciplina pattizia, sono state in seguito escluse. Solo i Comuni con popolazione compresa tra 3.000 e 5.000 abitanti, le Comunità Montane e Isolane e le Unioni di Comuni con popolazione superiore a 10.000 abitanti sono stati reinseriti nel 2005 (peraltro con la legge finanziaria per il 2006 sono soggette al Patto le Comunità Montane con popolazione superiore ai 50.000 abitanti).

**Si deve sottolineare, in proposito, che nei primi anni di applicazione del Patto, quando i piccoli Comuni erano sottoposti alle regole, essi erano indicati dalla Corte dei Conti come rilevanti al fine del conseguimento dell'obiettivo per l'intero comparto comunale; per cui l'esclusione potrebbe averli indotti a comportamenti più lassisti.**

**E' da notare, inoltre, che le Unioni (non sottoposte al vincolo dal 2000 al 2004) hanno mostrato una rilevante crescita, essendo passate dalla prima e unica del 1996 alle 243 costituite a tutto il 2005, anno in cui si sono realizzate 27 nuove Unioni e la cessata esistenza di due. Questa tendenza ad associarsi in Unioni potrebbe in parte rispecchiare anche la volontà di eludere le norme del Patto. Oltre alla formazione di Unioni e Consorzi, è da segnalare il fenomeno delle esternalizzazioni, per mezzo delle quali si può essere cercato di eludere il Patto, ad esempio, attraverso il trasferimento di funzioni ad altri soggetti pubblici (non vincolati alle regole) con contabilizzazioni delle spese sostenute come trasferimenti (esclusi dal Patto) e non come prestazioni di servizi (consumi intermedi inclusi nel Patto). Oppure, ancora, si può essere verificato il caso di esternalizzazioni verso società controllate (i cui costi sono esclusi dal Patto), finanziate con partecipazioni azionarie e conferimenti di capitale. Poste queste che sono sempre state escluse dai vincoli pattizi, in quanto partite finanziarie e, quindi, non rientranti nelle definizioni valide ai fini della costruzione del "deficit di Maastricht".**

**L'aumento delle spese in conto capitale, se non coperto da adeguati incrementi delle entrate, finisce inoltre per far lievitare il debito pubblico. Questo, a livello locale, ha raggiunto nel 2004 il 5,5% del PIL.**

**Da quanto sinora esposto in relazione agli otto anni di applicazione del Patto, emergono indicazioni su possibili revisioni dei rapporti tra centro e periferia circa la disciplina finanziaria pubblica, peraltro in linea con quanto annunciato nel DPEF.**

Il rispetto a volte formale delle regole dovrebbe essere sostituito da comportamenti che consentano di ottenere risultati sostanziali in termini di contenimento del *deficit*, e del debito, secondo le norme europee.

**In primo luogo, onde evitare comportamenti elusivi o lassisti sarebbe bene riportare la platea delle Amministrazioni soggette al Patto alla più ampia dimensione originaria, differenziando gli obiettivi in relazione alle classi demografiche di appartenenza dei vari**

enti. Inoltre, avvicinando le regole interne a quelle europee, al fine di riconoscere autonomia – e al tempo stesso responsabilizzazione – alle realtà locali, sembrerebbe corretto abbandonare gli obiettivi riferiti a tetti di spesa e fissare invece *target* sui saldi di bilancio, come nella formulazione originaria. Tuttavia, sempre in analogia alle regole del Patto sovranazionale e al fine anche di prevenire comportamenti elusivi, dovuti ad ambiguità terminologiche di classificazione contabile, sarebbe necessario riferire il saldo alla differenza tra entrate totali e spese complessive, inclusive di quelle in conto capitale. Così anche nel dettaglio definitorio del computo specifico del saldo effettivamente soggetto a vincolo, sarebbe necessario porre notevole attenzione alle voci da escludere (ad esempio, relative o meno alle funzioni trasferite o alle partite finanziarie).

Nella considerazione delle poste da sottoporre a regole si deve, dunque, trovare un difficile equilibrio tra non restrizioni per determinate voci “produttive” (individuate in base a precise priorità), rischi di inefficiente allocazione delle risorse e valutazione del possibile effettivo monitoraggio onde evitare elusioni delle regole.

Lo schema di disciplina fiscale locale potrebbe, inoltre, essere rafforzato da qualche forma di vincolo sul debito. Regole sul debito pubblico esistono in molti paesi europei e spesso sono applicate a livello locale. Secondo le indagini effettuate dalla Commissione Europea nei paesi dell’Unione, delle 17 regole sul debito individuate ben 12 sono poste a livello di Regioni e di Enti Locali. Sono applicate in molti dei paesi recentemente entrati a far parte dell’Unione ma anche in Germania e Spagna. Le regole prevedono vincoli nominali sul debito o, nella maggior parte dei casi, limiti collegati alla capacità di rimborso degli enti.

In tal senso, in Italia, con la legge 311 del 2004 è stata ridimensionata la possibilità di ricorso al debito, abbassando la soglia per gli oneri di ammortamento consentiti in bilancio dal 25% al 12% delle entrate derivanti dai primi tre titoli come risultanti nel rendiconto del penultimo esercizio.

**Alcune regole sul debito, o sul *deficit*, locale potrebbero inoltre essere collegate a specifici comportamenti connessi alla possibile valorizzazione del patrimonio locale, nell’ottica di una gestione integrata dell’attivo e del passivo.**

Dovrebbe, in sostanza, essere possibile individuare criteri certi di condivisione e suddivisione proporzionale, ma discrezionale nella scelta degli strumenti, alla base degli interventi correttivi da intraprendere. Anche se, in relazione alla suddivisione delle responsabilità finanziarie, un punto debole consiste nella mancanza di un raccordo evidente tra lo sforzo di aggiustamento richiesto ai singoli enti, o comparti, e il conseguimento dell’obiettivo finale, aggregato a livello di intero Paese.

Qui si ricordano le ormai consuete posizioni dell’ISAE. Circa la necessità, sempre più urgente, di

una più ampia armonizzazione contabile collegata agli schemi applicati in sede europea - peraltro prevista già da tempo in vari strumenti normativi -, nella convinzione che l'omogeneità della rendicontazione non sia in contrasto con l'esplicitarsi di una piena autonomia finanziaria degli enti. Circa la grande rilevanza di una rapida implementazione del Sistema informativo delle operazioni degli Enti Pubblici (SIOPE).

**Una volta perfezionate le caratteristiche strutturali del meccanismo pattizio, queste andrebbero forse “confezionate” in una regola stabile e definitiva da incastonare in modo duraturo nell'ambito delle norme della legge di contabilità, con quantificazioni annuali da rimandare al momento della predisposizione della legge finanziaria.**

**Si sottolinea, infine, la validità di un modello basato su regole stringenti, trasparenti e stabili nel tempo.**

**L'esperienza europea ha mostrato che in paesi in cui il processo di decentramento è relativamente recente e in cui il numero delle Amministrazioni Locali è elevato, il modello di regolazione fiscale prevalentemente utilizzato è quello basato su regole fiscali definite, in luogo di altri schemi di tipo più cooperativo.**

**Dovrebbero dunque essere costruiti strumenti stabili, all'interno di un approccio condiviso a livello locale nella consapevolezza circa gli obiettivi da raggiungere, e al tempo stesso dovrebbero essere realizzati modi di operare delle Amministrazioni Locali resi maggiormente autonomi e flessibili rispetto al più recente passato (grazie al ritorno al vincolo sul saldo), ma al contempo pienamente responsabili e indicativi della capacità – dopo otto anni di applicazione del Patto – di rispettare la disciplina fiscale.**

**Liberalizzazioni e promozione della concorrenza nei servizi.**

**Il quadro congiunturale descritto dal DPEF risulta più favorevole di quello della prima metà degli anni duemila, ma ancora insufficiente se confrontato ai ritmi di sviluppo che vengono conseguiti altrove e a quelli che il nostro stesso Paese ha conosciuto in un passato non troppo lontano. In una situazione in cui la bassa demografia pone un vincolo importante alla dinamica di lungo periodo dell'economia, la possibilità di tornare a conseguire risultati di crescita apprezzabili è demandata ai miglioramenti di produttività e di efficienza del sistema economico. Liberalizzazioni e promozione della concorrenza rappresentano, quindi, uno snodo essenziale per una credibile azione di rilancio dello sviluppo.**

**Negli intenti dichiarati del Documento di Programmazione Economica e Finanziaria vi è il progetto di dedicare nel corso della legislatura particolare attenzione, ai fini del potenziamento della concorrenza, al mercato dei servizi professionali. Ciò è indicato come conseguenza del consolidarsi dell'approccio comunitario che, con la strategia di Lisbona, ha indicato le professioni liberali come rilevanti ai fini del miglioramento della competitività e ne ha indicato le linee basilari di regolazione inserendole nell'ambito esclusivo della politica per la concorrenza.**

**Il riferimento del Documento al DL 223 del 2006, a tutt'oggi in corso di conversione in Legge, quale primo atto nel perseguimento di tale obiettivo è parimenti esplicito.**

**Da esso dunque è necessario muovere per valutare stato dell'arte della materia e prospettive di evoluzione della stessa.**

### *Le tre leve per promuovere la concorrenza nel mercato dei servizi professionali*

**Gli strumenti scelti dal DL 223 per incrementare la concorrenza nei settori dei servizi professionali si articolano essenzialmente su tre leve: fornire i presupposti per un ribasso dei prezzi, rendere le offerte di maggiore economicità il più possibile pubbliche e, al contempo, introdurre incentivi di comportamento che evitino che la concorrenza sui prezzi si traduca, nei fatti, in un peggioramento del servizio offerto al consumatore.**

**Il ribasso dei prezzi viene perseguito attraverso l'eliminazione delle tariffe obbligatorie minime o fisse; la politica della diffusione dell'informazione riguardo sconti e prezzi più convenienti viene perseguita consentendo ai professionisti di pubblicizzare qualità e prezzi dei servizi che offrono.**

**Il problema fondamentale che si pone nell'incentivare una politica di ribasso dei prezzi in questi settori è quello di evitare che la concorrenza porti ad offrire prezzi più bassi a detrimento della qualità del servizio offerto. Infatti tutti questi servizi sono caratterizzati dalla presenza di una consistente asimmetria informativa tra chi li offre e chi li compra, per cui l'utente non è in grado di valutare correttamente quale sia la giusta quantità di lavoro che il risultato desiderato richiede, quale, di conseguenza, sia il prezzo giusto della prestazione e, a fortiori, se lo sconto eventualmente propostogli è reale, oppure no.**

**Lo strumento adottato dal DL 223, per evitare che la descritta situazione di asimmetria informativa produca l'effetto distorto per cui sul mercato venga offerto contro lo sconto un servizio scadente, è quello di offrire la possibilità di introdurre per i servizi offerti da ogni categoria professionale regole che consentano di vincolare il pagamento (e la sua entità) al**

**risultato: vengono infatti abrogate le norme che vietano accordi che prevedano tale forma di pagamento.**

Tali accordi possono costituire degli utili correttivi perché agganciano l'onorario al buon esito della prestazione e dunque disincentivano un eventuale professionista scorretto dall'offrire servizi modesti per attirare il cliente con prezzi particolarmente bassi; in altri termini consentono di aggirare il problema dell'asimmetria informativa tra cliente e offerente.

### *Efficacia degli strumenti scelti e formula di determinazione della parcella*

**Tuttavia, perché questo elaborato equilibrio di pesi e contrappesi produca i suoi risultati è necessario che la formula di determinazione dell'onorario del professionista sia a forfait. Se invece essa è a tempo, o a prestazione, il sistema non produce gli effetti virtuosi desiderati.**

Il modo in cui la parcella viene calcolata riveste particolare importanza, indipendentemente dall'ammontare complessivo del compenso che ne risulta, perché determina degli incentivi di comportamento che influenzano le scelte del professionista.

**Rispetto alla qualità del servizio reso al cliente, le tariffe orarie incentivano il professionista a dedicare molto tempo nello svolgimento della prestazione, perché massimizzando il lavoro massimizza il guadagno. I compensi a forfait rendono economicamente vantaggioso invece per il professionista minimizzare l'impegno, perché così facendo, dato il ricavo (rappresentato dall'onorario pattuito forfetariamente), questi minimizza il costo e, pertanto, massimizza il guadagno.** In entrambi i casi, relativamente all'attività del professionista e all'interesse del cliente, si verifica un tipico problema di principale-agente. Ossia, il cliente (il principale) che dispone di minori informazioni del professionista (l'agente) su qual è il tipo di impegno ottimale per il servizio che richiede ha interessi economici opposti a quelli del professionista (nel caso di tariffa oraria vorrebbe vedere minimizzato il tempo e nel caso di quella fissa massimizzato l'impegno) e non sa come controllarlo efficacemente. **L'introduzione di una clausola contrattuale che subordini ammontare ed eventualità del pagamento al raggiungimento dell'obiettivo prefissato dal cliente ( ad esempio al successo nella causa nel caso dei servizi legali, cd. Contingency fee o patto di quota lite) – cosa resa possibile dal DDL 223 – può introdurre correttivi efficienti. L'elemento di efficienza è rappresentato dal fatto che l'obiettivo del cliente – massimizzazione del lavoro del professionista – viene a far parte della funzione di profitto del difensore: se l'impegno è troppo basso non si raggiunge l'obiettivo ed egli non percepisce compenso, il profitto sarà negativo, visto che ha lavorato gratuitamente.**

**Si tratta, tuttavia, di una clausola che introduce elementi di efficienza nel solo caso di parcelle a forfait, dove il rischio, in caso di comportamento opportunistico del professionista, è quello della minimizzazione dello sforzo. Impatto assai inferiore essa ha, invece, nel caso di tariffe a tempo o a prestazione, dove il rischio è semmai quello che la serie di prestazioni offerte nel servizio sia sovrabbondante, al fine di produrre un parcella più elevata.**

**Attualmente le formule di determinazione dell'onorario per le diverse tipologie di professionisti sono le più varie, addirittura nell'ambito di una stessa professione ve ne possono essere diverse a seconda del tipo di attività, e le tariffe a orario e a prestazione, cioè quelle per le quali il decreto ha scarsa efficacia, sono largamente impiegate. Sarebbe pertanto di fondamentale importanza che in sede di conversione del decreto si imponesse che tutte le tariffe siano a forfait.**

### *Il caso del mercato dei servizi legali*

Il caso dei servizi legali in materia civile e commerciale è particolarmente esemplificativo, oltre che di particolare rilievo, a proposito dell'importanza di tale modifica. La formula di determinazione dell'onorario degli avvocati è ancora oggi nella sua essenza regolata da un Regio Decreto del 1933 e prevede che la parcella del difensore sia legata strettamente al numero di attività svolte nell'ambito del processo. La struttura delle tariffe è a prestazione e fa corrispondere ad ogni atto dell'avvocato una somma: per un dato valore della causa, tanto più è elevato il numero di attività svolte tanto più è alta la parcella. Questo sistema, che l'Italia è il solo paese UE 15 ad adottare, produce non poche distorsioni: tanto più l'avvocato è abile e riesce a ridurre al minimo le procedure per risolvere la contesa, tanto meno viene pagato. Un incentivo a complicare invece che a semplificare, con ricadute negative anche sui tempi di svolgimento dei processi civili: cause complicate richiedono maggiore lavoro da parte del magistrato e, se numerose, comportano congestione del sistema giudiziario. Inoltre poiché l'onorario dipende da quanto il processo si complicherà, all'avvocato non è possibile fornire un preventivo di spesa al cliente. Poiché la parcella è il risultato della somma di moltissime singole tariffe applicate per altrettante singole prestazioni offerte al cliente, prestazioni che fanno tutte parte dello svolgimento di una stessa causa (memorie, studio della causa, conclusioni etc.), eliminare i minimi non equivale a produrre parcelle più basse, né consentire la pubblicità aiuta il cliente ad essere meglio informato: paradossalmente un avvocato che fa sconti può finire per chiedere un onorario più alto di uno che non ne fa, tutto dipende da quanto complica la causa .

Con questa tipologia di formula, anche il correttivo del pagamento legato al risultato, previsto dal DDL 223, dà risultati modesti. Esso, infatti, è utile per evitare un uso troppo ridotto degli strumenti necessari al raggiungimento del risultato, mentre, in questo caso, il problema che si pone è diametralmente opposto ed è quello dell'eventuale, e inutile, sovraccarico di strumenti impiegati, volto, in caso di comportamenti scorretti, ad alzare il più possibile la parcella a dispetto di un dichiarato sconto sulle singole tariffe.

Tutto ciò comporta che anche se i minimi tariffari vengono aboliti e la pubblicità consentita, il cliente non può stabilire se gli conviene economicamente o meno affrontare la causa, né confrontare preventivi alternativi di diversi professionisti per scegliere a chi rivolgersi. Diverso sarebbe se si sostituisse l'attuale formula con un compenso a forfait, un modello ad esempio adottato con successo in Germania. E a maggior ragione se il livello di tale compenso non fosse regolamentato, ma completamente libero. Il cliente potrebbe disporre di un preventivo, potrebbe capire se la causa gli conviene economicamente oppure no, e, se sì, potrebbe scegliere tra le offerte di diversi professionisti. L'avvocato potrebbe scegliere strategie poco complicate e più veloci senza che l'onorario ne sia compromesso. I prezzi diventerebbero veri segnali di qualità.

Il passaggio dall'attuale formula ad una a forfait produrrebbe anche, per via indiretta, una maggiore efficacia delle disposizioni del DDL 223 che hanno introdotto la possibilità di costituire studi interprofessionali e che hanno lo scopo di accelerare il processo di modernizzazione delle professioni. Infatti, nel mercato dei servizi legali l'introduzione della parcella a forfait produrrebbe un effetto di scoraggiamento del ricorso alla giustizia per dirimere questioni economiche di basso valore (ossia per circa il 60 % delle controversie di contenuto economico). Per queste cause infatti il costo dell'assistenza legale è in genere pari, o addirittura superiore, al valore della causa e in questo nuovo scenario sarebbero molti i soggetti che di fronte al preventivo rinuncerebbero ad andare in tribunale e propenderebbero, ad esempio, per una transazione. Una possibile reazione a tale riduzione della domanda potrebbe essere nel breve periodo, a causa dell'avvenuta eliminazione dei minimi tariffari, un ribasso dei prezzi del servizio, ma nel medio periodo è presumibile che sia l'effetto di diversificazione dell'attività degli studi legali a prevalere. Diversificazione agevolata anche delle nuove disposizioni sugli studi multiprofessionali. L'eventualità di tale nuovo contesto, infatti, costituirebbe una spinta verso la modernizzazione, perché incentiverebbe gli avvocati ad occuparsi meno dell'attività processuale e maggiormente delle attività di consulenza alle imprese che la riforma del diritto societario ha reso indispensabili. Infatti tale riforma, ha aperto nuove opportunità professionali legate alla stesura degli statuti che sono stati liberalizzati per le società a responsabilità limitata,

ossia per l'ampio novero delle piccole e medie imprese. Vi è, in questo ambito, anche un altro elemento che può concorrere ad incentivare la modernizzazione del mercato dei servizi legali italiani, ed è l'aver dal 2000 trasferito dai tribunali ai notai l'omologa di tali statuti. La combinazione di questi due eventi normativi – liberalizzazione degli statuti e passaggio di competenze per le omologhe - ha reso necessario infatti per le imprese anche molto piccole un rapporto continuativo con avvocati e notai, che si aggiunge a quello che già esisteva con i dottori commercialisti. Il nostro mercato ha bisogno di studi che offrano alle imprese pacchetti completi di servizi che richiedono la professionalità integrata di queste tre categorie e parte di esso è già attualmente coperto da studi provenienti dal mondo anglosassone che hanno saputo più rapidamente rispondere a queste nuove richieste e coprire un settore dei servizi legali che si è rivelato essere molto più remunerativo di quelli tradizionali legati all'attività giudiziale.

*Un caso con molte analogie di fondo: il mercato della distribuzione e vendita dei farmaci.*

**Un'analisi analoga, per gli aspetti di fondo, va dedicata alle liberalizzazioni in tema di farmaci. Esse infatti riguardano una categoria di professionisti, i farmacisti, prima ancora che la distribuzione e vendita dei farmaci in se e per se, e sono nel DL 223 realizzate secondo un sistema di leve e contrappesi simile a quello viste nella precedente sezione. Occorrono però alcuni distinguo.**

Anche in questo caso le leve di politica normativa sono sostanzialmente tre: fornire i presupposti per un ribasso dei prezzi, rendere le offerte di maggiore economicità il più possibile pubbliche e, al contempo, introdurre incentivi di comportamento, o forme di controllo, che evitino che la concorrenza sui prezzi si traduca, nei fatti, in un peggioramento del servizio offerto al consumatore.

**Per i farmaci lo strumento scelto per ottenere un ribasso dei prezzi è quello di ampliare il numero dei soggetti che possono vendere i medicinali che non richiedono la prescrizione medica estendendo questa facoltà ai supermercati. L'apertura a grandi e numerosi esercenti dovrebbe inserire maggiore concorrenza in questi settori, i nuovi entranti avrebbero la possibilità di proporsi offrendo sconti e il risultato sarebbe quello di un generale ribasso dei prezzi. In merito alla pubblicità, a supermercati e farmacie viene espressamente richiesto di rendere chiare ed evidenti al pubblico le offerte di sconto. Infine per evitare gli effetti legati alla mancanza di informazione, ovvero per evitare che il consumatore sia disorientato nell'acquisto di medicinali, il decreto impone che a venderli sia sempre e comunque un farmacista, anche nei supermercati, il cui ruolo è quello di**

**spiegare funzioni ed effetti dei diversi farmaci e perciò di orientare il consumatore nell'acquisto.**

**Per il caso della vendita dei farmaci il punto debole del DL 223 è nell'aver persistito nell'agganciare la distribuzione, con tutte le sue particolari caratteristiche, a dei luoghi fisici invece che alla professionalità del soggetto che deve servire l'utente. Si sono aggiunti i supermercati alle farmacie, per entrambi è necessario il farmacista, ma l'efficienza imporrebbe che dato che il farmacista è l'elemento fondamentale per assicurare l'informazione e la razionalità dell'acquisto, sia ad esso consentito di aprire un punto vendita dove vuole e non l'inverso come ora viene stabilito. I costi imposti al supermercato per poter offrire farmaci dotandosi di un farmacista e organizzando un reparto apposito sono elevati e presumibilmente solo per gli esercizi di grandi dimensioni sarà economicamente conveniente sfruttare questa opportunità. Esercizi che di norma si trovano fuori dai centri cittadini, e dunque non facilmente raggiungibili al bisogno. I risultati prospettabili in tal caso sarebbero due: in caso di sensibile ribasso dei prezzi presso i supermercati i consumatori sarebbero incentivati ad acquistare i medicinali per scorta e non per necessità e pertanto si produrrebbe il risultato di favorire quell'acquisto indiscriminato di farmaci che la richiesta presenza del farmacista era proprio volta ad evitare. Oppure una larga fascia di consumatori, a causa della distanza, finirebbe per non beneficiare degli effetti dell'allargamento del mercato di vendita dei farmaci.**

**Se si intende preservare tutti e tre gli obiettivi – riduzione dei prezzi, contenimento degli effetti delle asimmetrie informative ed effettività del servizio – la soluzione di liberalizzare consentendo a qualsiasi farmacista di aprire una nuova farmacia sembra essere quella da preferire.**

**Diversamente, diviene necessario rinunciare a perseguire uno dei tre obiettivi: o il ribasso dei prezzi – conservando l'esclusiva alle attuali farmacie -, o il contenimento delle asimmetrie informative – consentendo la vendita ai supermercati, ma senza imporre la presenza del farmacista, o l'effettività del servizio – scegliendo la soluzione adottata dal decreto di consentire , di fatto solo ai grandi supermercati, di vendere, ma assumendo un farmacista.**