



ITALIA
EXPO MILANO 2015



CONFINDUSTRIA
Centro Studi

SCENARI ECONOMICI

IL REBUS DELLA RIPRESA

LA CORRUZIONE
ZAVORRA
PER LO SVILUPPO

Dicembre 2014
N. 22

In copertina disegno di Domenico Rosa.

La pubblicazione, coordinata da Luca Paolazzi, è stata realizzata da: Pasquale Capretta, Alessandro Fontana, Alessandro Gambini, Giovanna Labartino, Manuela Marianera, Francesca Mazzolari, Cristina Pensa, Matteo Pignatti, Ciro Rapacciuolo, Massimo Rodà, Lorena Scaperrotta e Mauro Sylos Labini.

La presente pubblicazione è stata chiusa con le informazioni disponibili al 12 dicembre 2014.

Editore SIPI S.p.A.
Servizio Italiano Pubblicazioni Internazionali
Viale Pasteur, 6 - 00144 Roma

INDICE

Premessa	pag. 5
1. Le previsioni	» 11
1.1 L'economia italiana	» 11
1.2 Le esogene della previsione	» 33
2. La corruzione è il vero freno per l'economia e le imprese.....	» 73
2.1 Perché la corruzione è un freno per l'economia e per le imprese.....	» 75
2.2 Le ragioni di un primato poco invidiabile	» 90
2.3 Lotta alla corruzione: quali sono le misure più efficaci.....	» 97
 <i>Riquadri</i>	
I lavoratori anziani tolgono lavoro ai giovani? Evidenze e ricette.....	» 23
Area euro: correzione zoppa degli squilibri nei conti con l'estero	» 35
Piano Juncker: aiuta alcuni investimenti, ma non rilancia la crescita europea.....	» 42
Le conseguenze sull'export italiano del conflitto Russia-Ucraina.....	» 52
Le primavere arabe nel Mediterraneo costano all'Italia 20 miliardi di mancato export	» 56
Non solo vantaggi, ma anche rischi, dalla guerra dei prezzi del petrolio.....	» 60
Presidi e anticorpi contro la corruzione nel mondo delle imprese.....	» 81

PREMESSA

*Non è vero che "Non tutto il male viene per nuocere";
non solo, ma anche il bene, qualora si manifestasse, viene per nuocere.*

*Arthur Bloch, La legge di Murphy e altri motivi
per cui le cose vanno a rovescio!, 1977*

*Corruptissima re publica plurimae leges
(Moltissime sono le leggi quando lo Stato è estremamente corrotto)
Publio Cornelio Tacito, Annales, 113*

Lo **scenario** economico globale si presenta nettamente **migliore** rispetto a tre mesi fa. L'**incertezza** rimane il maggiore ostacolo a cogliere appieno le nuove opportunità.

In questo contesto enigmatico il CSC delinea, con cautela, un biennio di **graduale recupero** per l'**Italia**.

I **fattori favorevoli** emersi nell'ultimo trimestre sono: il crollo del prezzo del petrolio, l'ulteriore svalutazione del cambio dell'euro, il rafforzamento della crescita del commercio mondiale, il calo dei tassi di interesse che riflette l'impostazione espansiva della politica monetaria e la composizione della politica di bilancio più benefica per la crescita.

Il **costo del greggio** è diminuito di oltre un terzo nell'arco di alcune settimane. Ciò comporta il trasferimento di oltre mille miliardi di euro di reddito annuale da un ridottissimo numero di produttori, con enormi ricchezze accumulate, a un'ampia platea di consumatori e imprese nei paesi avanzati, con una più alta propensione alla spesa. Per l'Italia è un guadagno di 14 miliardi annui.

Le **ricadute** sono molto **attenuate** rispetto a venti-trent'anni fa perché: l'incidenza dei consumi petroliferi sul PIL è nettamente calata; i tassi di interesse non hanno spazio per scendere (in passato seguivano all'ingiù il movimento dell'inflazione); la dinamica dei prezzi al consumo sarà di nuovo spinta sottozero proprio dal ribasso della bolletta energetica, alimentando le aspettative di deflazione; il peso delle nazioni esportatrici di petrolio sull'export italiano è molto aumentato, con conseguenze negative per il Paese visto che la loro domanda interna sarà più debole.

Il CSC ha tenuto conto di gran parte di queste modificazioni strutturali nelle stime sull'impatto della violenta caduta delle quotazioni del greggio; tuttavia, tale **impatto** rimane ampiamente positivo: +0,3% sul PIL italiano 2015 e un altro +0,5% nel 2016.

Il **deprezzamento del cambio** dell'euro dai valori medi del 2014 a quelli attuali reca vantaggi netti, per quanto mitigati dalla multinazionalizzazione delle produzioni: +0,35% sul PIL del prossimo anno e +0,30% aggiuntivo nel successivo.

Il maggior dinamismo del **commercio globale**, rispetto a quanto ci si potesse attendere in settembre, apporta un ulteriore 0,2% alla crescita 2015 e uno 0,1% a quella 2016.

La somma di queste forze supera lo 0,8% nel primo anno e un aggiuntivo 0,9% nel secondo. Somma che non include i riflessi né dei **minori tassi** di interesse, che dai titoli pubblici si stanno trasferendo con più decisione al resto dell'economia, né delle **misure propizie** per la crescita contenute nella Legge di Stabilità.

La bilancia delle previsioni non ha, però, solo il piatto delle spinte ma ha anche quello dei freni. **Freni straordinari** azionati dalla crisi, che abbiamo più volte elencato e che continueranno a operare, sebbene con vigore diverso, nel prossimo futuro: l'alta disoccupazione che deprime redditi e fiducia delle famiglie, l'estrema selettività del credito, l'ampia capacità produttiva inutilizzata, il mercato immobiliare in agiustamento, la perdita di competitività accumulata a causa del forte aumento del CLUP, i profitti delle imprese schiacciati tra aumento dei costi e calo del fatturato, la riduzione della leva del debito.

Il freno maggiore è determinato dai **timori** sulle prospettive della domanda e del reddito, a livello italiano, europeo e globale. Il compito di dissiparli spetta alla politica economica, con un quadro chiaro di provvedimenti che aiutino a superare le gravi difficoltà.

Non è quello che si osserva nell'**Area euro** e, a causa della diffidenza creata dall'esperienza passata, in Italia. Per esempio, sono **controproducenti** per le aspettative degli operatori: il continuo dibattito sui poteri della BCE e sulle sue prossime azioni; la spada di Damocle dell'esame della Commissione europea sui conti pubblici italiani (benché sia utile sprone alle riforme); la prospettiva che scatti tra un anno la tagliola della clausola di salvaguardia introdotta dalla Legge di Stabilità; il dilemma circa eventuali elezioni che vengono spesso evocate nel Paese; le fibrillazioni suscitate dall'esito del voto per il nuovo Presidente greco, che sono di per sé indice di fragilità della tenuta dell'Unione monetaria.

Questa lista basta a comprendere come le **fonti di instabilità** siano molte e continuamente alimentate. La più stretta interdipendenza internazionale, che è accentuata dall'aver messo in comune la sovranità monetaria, ci espone al contagio dei destini perfino della piccola economia della Grecia e ci induce a interessarci dei suoi meccanismi democratici. Come se le sorti dell'esistenza degli Stati Uniti dipendessero dalle scelte alle urne degli abitanti dell'Alaska.

Ecco perché, ancora una volta e come già alla fine del 2008, il più grande rischio è proprio quello politico, che si presenterà con le varie scadenze elettorali di cui saranno fitti i prossimi due anni.

Se l'unico collante dell'Area euro percepito dai cittadini, per l'incapacità dei politici di propagandare i genuini e numerosi vantaggi, è il **costo del dissolvimento**, allora l'equilibrio su cui si regge è intrinsecamente precario. Senza coordinamento e cooperazione per un progetto di crescita, che non può essere basato solo sulla regola del "vince il più forte" o su quella del "ciascuno faccia i compiti a casa", entrambe miopi dal punto di vista macroeconomico, questa precarietà condannerà l'UEM a bassa crescita e alta disoccupazione. Ingredienti divisivi.

Serve invece il rilancio della domanda attraverso un consistente programma di **investimenti pubblici**. Da questo punto di vista il **piano Juncker** non è adeguato per la limitatezza delle risorse e il modo in cui è congegnato.

Riguardo al rispetto delle **regole** europee, vanno sottolineati alcuni aspetti che sono altrettanto importanti dei limiti al deficit e al debito pubblici. Primo, la **BCE** sta violando il suo **mandato** nella misura in cui non riesce a riportare la dinamica dei prezzi al consumo nell'Area euro poco sotto il +2% annuo, quindi è pienamente titolata a fare tutto ciò che serve e che è nei suoi poteri per ottenere tale obiettivo. Secondo, la **Germania** sta sistematicamente ignorando il tetto al surplus nei **conti con l'estero**, essendo il suo da molti anni ben superiore al massimo consentito. Terzo, le **metodologie statistiche** di calcolo dei **saldi di bilancio strutturali** sono molto controverse, tanto che due istituzioni internazionali del calibro di OCSE e FMI forniscono per l'Italia stime che sono molto diverse da quelle della Commissione europea e che non indicano la necessità di alcun ulteriore intervento correttivo.

Anche scontando la cappa dell'incertezza, i freni straordinari e le loro conseguenze sulle decisioni di spesa di consumatori e imprese, gli **stimoli esterni** sono talmente **potenti** da vincere le resistenze, sollevare almeno un po' la barca dell'economia italiana e rimetterla in navigazione.

Il CSC, dunque, incorpora nelle previsioni per l'Italia solo una parte dei benefici del cambiato scenario internazionale. Il quale ora è costituito da una più vivace crescita della **domanda mondiale** (+4,4% nel 2015, dal +4,0% di tre mesi fa, +4,5% nel 2016), dal **petrolio** più a buon mercato (70 dollari a barile, contro i 104 indicati a settembre e una quotazione corrente che sta avvicinandosi ai 60), dall'**euro** meno forte (fissato a 1,25, dall'1,30 precedente, e probabilmente scenderà ancora).

Il risultato è il ritorno all'**aumento del PIL** l'anno prossimo, ribadito nel successivo: +0,5% nel 2015, dopo il -0,5% di quest'anno, e +1,1% nel 2016.

Il testimone passerà gradualmente dalle **esportazioni nette** alla **domanda interna**. Le prime continueranno a dare un apporto positivo (+0,2 punti percentuali), benché minore che nel precedente triennio. La seconda riprenderà ad aumentare dopo la pesante recessione, di cui è stata attrice protagonista, arrivando a un +1,0% nel 2016. Ciò rimetterà in moto anche le importazioni.

Via via tutte le componenti della domanda ricominceranno a salire, dando un contributo sempre più significativo. I **consumi** delle famiglie sono ripartiti per primi e già quest'anno salgono dello 0,2%, che si confronta con il -6,7% cumulato nel triennio precedente. Il ritmo di incremento annuo arriverà allo 0,8% nel 2016.

Questa dinamica è molto contenuta rispetto all'aumento del **reddito disponibile**, che registrerà incrementi di quasi il 2% nei prossimi due anni, grazie alla maggiore occupazione (+0,9% cumulato nel biennio) e ai guadagni nelle retribuzioni reali (+1,0% l'anno nel triennio 2014-16). Questi ultimi sono conseguiti in virtù dell'**inflazione** tenuta prossima allo zero sia dalla diminuzione del costo del petrolio sia dall'azzeramento dell'aumento del **CLUP**. Azzeramento da ricondurre non tanto alla moderazione salariale, quanto a un po' di incremento ciclico della produttività e alla diminuzione degli oneri sociali decisa dal Governo.

L'aumento dei consumi, comunque, è stimato conservativamente per scontare il ripristino di livelli fisiologicamente più elevati del tasso di **risparmio** delle famiglie.

Gli **investimenti** in macchinari e mezzi di trasporto metteranno a segno un +1,2% nel 2015 e un +2,4% nel 2016, dopo il -13,1% tra 2011 e 2014. Quelli in costruzioni continueranno a scendere ancora nel 2015 (-1,4%; -30,3% dal 2008) e inizieranno a risalire nel 2016 (+1,4%). Cruciale sarà l'allentamento delle condizioni per i prestiti bancari.

Nonostante il risveglio (timido) della domanda interna, l'Italia aumenterà il surplus nei **conti con l'estero**: il saldo commerciale è previsto arrivare al 4,2% del PIL nel 2016 e quello corrente al 2,9%. Un miglioramento necessario a fronte di una posizione netta con l'estero (differenza tra le attività e le passività nei confronti del resto del Mondo) che è profondamente negativa (-30,5% del PIL) e prossima ai livelli storicamente peggiori.

Il consolidamento dei **conti pubblici** proseguirà. L'aggiustamento è assolutamente indispensabile, dati il livello raggiunto dal debito e la necessità di rassicurare gli investitori sulla sostenibilità di quest'ultimo. Tuttavia, il pilastro che sostiene la stessa sostenibilità è la crescita. Occorre, perciò, procedere con **gradualità** lungo il sentiero di rientro del deficit pubblico, in modo da non inchiodare il Paese a una stagnazione, altrettanto insopportabile sul piano politico e sociale e foriera di iniziative populistiche.

Va ricordato che l'Italia ha fatto **grandi sacrifici** in questi anni, sintetizzati dalla diminuzione del 12,3% del reddito pro-capite, ossia oltre 3.700 euro per abitante (prezzi 2014), che è così arretrato ai livelli del 1997. Un regresso che ha comportato la rinuncia a sei settimane l'anno di consumi, come se le famiglie smettessero di spendere a metà novembre.

Un altro dato altamente significativo, causa e insieme simbolo del disagio sociale, è quello della **disoccupazione** e, più in generale, dell'area di quanti non hanno sufficiente lavoro. Il tasso di disoccupazione ha superato il picco del 13% in autunno; raggiunge il 14,2% se si considera l'utilizzo massiccio della CIG. Nello scenario del CSC inizierà a scendere lentamente dalla seconda metà del 2015 e arriverà al 12,4% a fine 2016.

Il numero delle persone a cui **manca lavoro** (in tutto o in parte) ha raggiunto gli 8,6 milioni la scorsa estate. Particolarmente grave è il fatto che il 43,3% dei giovani (15-24enni) che cercano un impiego non lo trova.

In considerazione di questo quadro il CSC proietta un andamento del **disavanzo pubblico** che nel 2015 è in linea con quello programmato dal Governo (deficit che scende al 2,7%), ma che nel 2016 se ne discosta perché non include l'entrata in vigore della clausola di salvaguardia inserita nella Legge di Stabilità (12,8 miliardi di incrementi di imposte indirette, 0,8% del PIL). Quest'ultima, infatti, farebbe ricadere l'economia in recessione. Evitarla è quindi necessario per stabilizzare il Paese sul ritrovato percorso di crescita.

La **pressione fiscale** continuerà lentamente a ridursi. Per accelerarne il calo è indispensabile applicare una rigorosa e approfondita revisione di tutte le voci di spesa.

Nelle stime del CSC non sono inclusi gli effetti, indubbiamente favorevoli ma non quantificabili, del Jobs Act e di EXPO 2015. Ciò lascia spazio a **sorprese positive** per la crescita italiana nel prossimo biennio. Anche per ciò, oltre che per quanto detto qui all'inizio circa la prudenza usata nel quantificare e inglobare le ricadute del risparmio sulla bolletta petrolifera e della svalutazione del cambio, per la prima volta da molto tempo i rischi della previsione sono sbilanciati verso l'alto, e in misura significativa.

La ripartenza dell'economia italiana nel corso del 2015 avviene in modo progressivo e l'accelerazione prosegue nel biennio senza mai raggiungere ritmi particolarmente sostenuti (anche questa è un'assunzione cautelativa). Tuttavia, al momento di chiudere le previsioni ancora non è chiaro come finirà il 2014 e quindi **quale eredità** consegnerà al 2015. Gli ultimi dati puntano a un'ulteriore, seppur minima, ri-

duzione del PIL nel quarto trimestre. La conferma di un calo molto contenuto è importante per ribadire la validità della traiettoria tracciata.

Il mantenimento della previsione 2015 ai valori indicati a settembre, pur in un contesto molto più propizio, è già un **segno di fiducia** rispetto alle revisioni all'ingiù operate dalla maggior parte degli analisti, soprattutto internazionali.

Per riportare in modo strutturale l'Italia a ritmi di sviluppo ben più elevati degli attuali è cruciale diminuire drasticamente la **corruzione**, che è la punta dell'iceberg dell'illegalità diffusa e della mancanza di rispetto delle regole.

La corruzione riduce gli investimenti privati e l'efficienza della spesa pubblica, peggiora la qualità delle istituzioni e del capitale umano. È quindi un **vero freno** per il progresso economico e civile.

Il CSC ha quantificato i suoi effetti sul PIL: un aumento di un punto dell'indice di corruzione è correlato con una diminuzione del tasso di crescita annuo del PIL pro-capite di 0,8 punti percentuali. Perciò, se l'Italia riuscisse a ridurla ai livelli della Spagna, il suo **tasso di crescita** annuo aumenterebbe di 0,6 punti percentuali.

Per cambiare il quadro è necessario comprendere le **cause** dell'elevata corruzione italiana. Anzitutto, l'ordinamento giuridico, che fino a tempi recentissimi ha trascurato la prevenzione e continua a mostrare diverse carenze dal lato della repressione. Un limite storico è di non avere mai attivato **meccanismi di tutela** dei dipendenti che denunciano episodi di corruzione.

Dal lato della **repressione**, due punti sono particolarmente critici: l'attuale disciplina della prescrizione (cui ora il Governo sta cercando di mettere mano) e l'inefficace contrasto di reati sentinella come il falso in bilancio e l'autoriciclaggio (diventato sanzionabile appena pochi giorni fa).

L'inefficienza della **burocrazia** aumenta la corruzione, perché ostacoli elevati all'attività economica aumentano i vantaggi dello scambio corrotto e quindi la sua diffusione.

Ulteriori tratti distintivi della realtà italiana sono la **scarsa responsabilità** (accountability) del sistema politico, la presenza massiccia della **criminalità organizzata**, che con la corruzione ha molteplici sinergie, e un basso livello di **capitale sociale**, importante antidoto contro la propensione a infrangere le regole.

È possibile contrastare e ridurre notevolmente la corruzione, smentendo il pessimismo di chi crede che tale lotta sia persa in partenza, con una **strategia** basata su più azioni.

Il primo passo è quello di adeguare il **sistema penale** agli standard internazionali, rivedendo la disciplina del falso in bilancio e verificando l'efficacia del reato di autoriciclaggio appena introdotto, senza cadere in controproducenti eccessi.

La battaglia più importante si gioca sul lato della **prevenzione**, per la quale non è rinviabile una tutela più ampia dei cittadini o funzionari pubblici che decidono di denunciare o riferire alle autorità giudiziarie particolari importanti per svelare la corruzione.

Inoltre, è importante agire aumentando il costo economico e morale del pagamento di tangenti. Su questo versante, le **imprese**, con l'aiuto delle loro associazioni, possono dare un contributo decisivo adottando

codici di condotta efficaci e applicando **sanzioni di ostracismo** esteso per farli rispettare. Non è una sfida facile perché nel caso della corruzione risultati collettivamente inefficienti sono dovuti a comportamenti individualmente razionali. Con i giusti accorgimenti, però, le imprese italiane e le loro associazioni hanno le risorse necessarie per vincerla.

Infine, una leva importante sono le politiche per la **concorrenza**, soprattutto in un settore delicato come quello degli **appalti**. In questo senso, sono da incoraggiare e sviluppare le iniziative dell'Autorità garante della concorrenza come il vademecum, che sollecita le stazioni appaltanti a segnalare i casi sospetti, e il rating di legalità, che viene assegnato dalla stessa Autorità alle imprese che rispettano standard più elevati di quelli imposti per legge.

1 LE PREVISIONI

1.1 L'economia italiana

PIL: un biennio di lenta risalita

Il CSC stima che il PIL italiano chiuda il 2014 con un calo dello 0,5% e prevede che inizi a risalire nel 2015, con un +0,5%, e prosegua nel 2016, con +1,1%.

La flessione del 2014, la terza annuale consecutiva, è statisticamente acquisita con i dati al terzo trimestre e con l'effetto delle giornate lavorative in meno. Nel 2015 il recupero sarà graduale ed è previsto accelerare nel 2016.

La dinamica positiva nei prossimi due anni verrà sostenuta principalmente da quattro fattori: la svalutazione del cambio dell'euro, che darà più slancio alle esportazioni italiane verso le economie al di fuori dell'Unione monetaria; il prezzo del petrolio molto più basso; il più forte incremento del commercio internazionale, grazie alla maggiore crescita USA in uno scenario di mitigazione delle tensioni geopolitiche; il miglioramento del credito per imprese e famiglie, in seguito alle misure espansive della BCE e al superamento della valutazione dei bilanci delle banche. La politica di bilancio, nell'andamento dei saldi strutturali, risulterà un po' più restrittiva nel 2015 rispetto al 2014 e ulteriormente nel 2016; effetti attenuati dalla ricomposizione più favorevole alla crescita di entrate e uscite. Oltre a ciò occorre considerare i piccoli aggiustamenti legati al variare del numero di giornate lavorative (nel 2015 tre in più rispetto al 2014; nel 2016 due in meno).

In uscita dalla recessione

La seconda recessione in cui è finita l'Italia dall'inizio della crisi, sulla base dei dati ufficiali disponibili, non si può dire conclusa, anche se alla fase di decisa contrazione del PIL, iniziata nel terzo trimestre 2011 e finita nel terzo 2013, è seguita una sostanziale stabilizzazione su bassi livelli, stando alle nuove serie di Contabilità nazionale

Tabella 1.1

Le previsioni del CSC per l'Italia (Variazioni %)				
	2013	2014	2015	2016
Prodotto interno lordo	-1,9	-0,5	0,5	1,1
Consumi delle famiglie residenti	-2,8	0,2	0,5	0,8
Investimenti fissi lordi	-5,4	-2,4	-0,1	1,9
<i>di cui: in costruzioni</i>	-6,8	-3,2	-1,4	1,4
Esportazioni di beni e servizi	0,6	1,8	3,5	4,0
Importazioni di beni e servizi	-2,7	0,5	3,2	4,0
Saldo commerciale ¹	2,3	2,9	3,8	4,2
Occupazione totale (ULA)	-1,7	-0,2	0,3	0,6
Tasso di disoccupazione ²	12,2	12,7	12,9	12,6
Prezzi al consumo	1,2	0,2	0,2	0,6
Retribuzioni totale economia ³	1,2	1,2	1,4	1,5
Saldo primario della PA ⁴	2,0	1,7	1,9	2,0
Indebitamento della PA ⁴	2,8	3,0	2,7	2,5
Debito della PA ⁴	127,9	132,2	133,8	133,7

¹ Fob-fob, valori in percentuale del PIL; ² valori percentuali; ³ per ULA;
⁴ valori in percentuale del PIL.
 Fonte: elaborazioni e stime CSC su dati ISTAT e Banca d'Italia.

ISTAT. In particolare quest'anno, dopo aver registrato una dinamica piatta nei mesi invernali, l'attività economica è tornata a calare nei successivi due trimestri a un ritmo progressivamente meno intenso: -0,23% congiunturale nel secondo e -0,14% nel terzo, in linea con quanto stimato a settembre dal CSC. L'attività è stata trainata all'ingiù dal contributo negativo di investimenti e scorte, a fronte del sostegno venuto da esportazioni nette e consumi. Secondo il CSC il calo proseguirà nel quarto trimestre, quando è ora stimata, sulla base degli indicatori usciti negli ultimi mesi, una variazione congiunturale di -0,1% (dal -0,2% indicato a settembre).

Il livello a cui è sceso il PIL, misurato a prezzi costanti, nei mesi estivi è inferiore del 5,1% rispetto al picco precedente (secondo trimestre 2011) e del 9,5% rispetto al massimo pre-crisi (primo trimestre 2008); è cioè tornato ai valori del terzo trimestre 2000. In termini pro-capite la perdita dal 2007 è pari a -12,3% (oltre 3.700 euro ad abitante, prezzi 2014).

Per quest'anno il CSC corregge leggermente al ribasso la stima elaborata in settembre: -0,5% da -0,4%. La differenza, con un quarto trimestre migliore, è dovuta esclusivamente ai nuovi profili trimestrali, diffusi dall'ISTAT in ottobre, che hanno peggiorato di un decimo di punto (a -0,13%) il trascinarsi dal 2013 al 2014 e abbassato i primi due trimestri complessivamente di circa tre decimi. La variazione acquisita al terzo trimestre 2014 è pari a -0,42%; tenuto conto del differente numero di giorni lavorativi (2 in meno quest'anno rispetto al 2013, che incidono per -0,07 punti), la variazione media annua nel 2014 si attesta, appunto, a -0,5%.

Il trascinarsi al 2015 è, data la stima per il quarto trimestre, di -0,20%. Secondo il CSC il ritorno a variazioni trimestrali del PIL positive si avrà a partire dal primo quarto 2015 (+0,2%), per poi salire gradualmente nel biennio (Grafico 1.1).

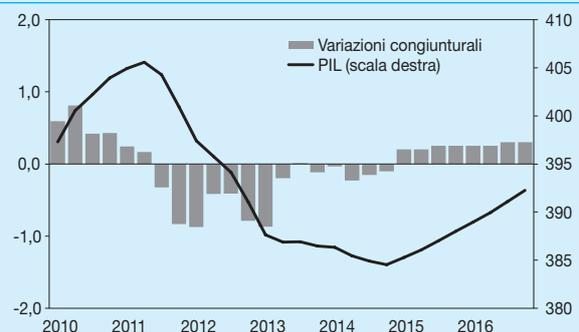
Rischi al rialzo nel prossimo biennio

Per tener conto dell'incertezza circa i comportamenti di famiglie e imprese nell'attuale contesto straordinario di inflazione e crescita zero, la previsione CSC incorpora solo in parte le stime delle ricadute positive del nuovo scenario internazionale sul PIL italiano. Ciò espone le stime a rischi al rialzo. In condizioni normali, il pieno dispiegarsi di tali ricadute comporterebbe, secondo le quantificazioni del CSC, un incremento del PIL pari allo 0,71% nel 2015 e a un ulteriore 0,87% nel 2016.

In particolare, il calo del prezzo del petrolio, misurato in dollari, si traduce in un aumento del PIL dello 0,32% l'anno prossimo e di un altro 0,59% nel 2016; questa stima esclude la discesa dei tassi di interesse, e le relative conseguenze benefiche sull'economia, che normalmente accompagna la diminuzione dell'inflazione associata al minor costo del greggio, per l'ovvia ragione che i tassi uf-

Grafico 1.1

PIL italiano fuori dalla recessione nel 2015
(Italia, variazioni % e miliardi di euro, prezzi costanti, dati trimestrali destagionalizzati)



Fonte: elaborazioni e stime CSC su dati ISTAT.

ficiali sono già vicino allo zero. Il cambio dell'euro meno forte rispetto a quanto atteso in settembre (1,25 da 1,30 contro il dollaro) si traduce in un +0,22% per il PIL nel 2015 e in un altro +0,19% nel successivo. La dinamica più vivace del commercio mondiale, sempre in confronto allo scenario elaborato in settembre, comporterà un incremento aggiuntivo di 0,17% per il PIL nel 2015 e di un ulteriore 0,09% nel 2016. Ciascuna di queste stime è stata elaborata singolarmente. Per cui quella relativa al petrolio e quella per il cambio non sono a rigore addizionabili (ma una simulazione congiunta porta a un risultato simile a quello derivante dalla somma di ciascuno di essi).

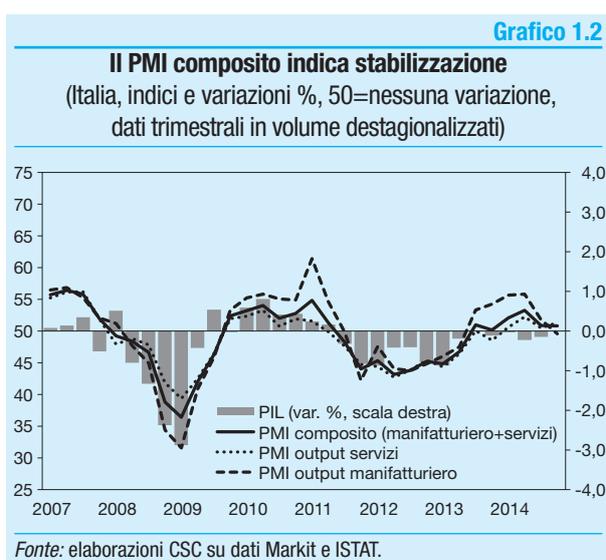
Dagli indicatori congiunturali segnali di stabilizzazione

Dopo le flessioni registrate in estate rispetto ai picchi triennali raggiunti nella tarda primavera, in autunno gli indicatori congiunturali qualitativi delineano una sostanziale stabilizzazione dell'attività economica.

Tra le imprese manifatturiere: la fiducia rilevata dall'ISTAT è migliorata negli ultimi due mesi (+0,2 punti in novembre e +0,7 in ottobre) e si è attestata su valori di poco inferiori a quelli del terzo trimestre; il saldo dei giudizi sui livelli di produzione è salito per due mesi di fila ed è in linea con la media dei mesi estivi; quello sugli ordini totali è rimasto stabile (-25), nonostante un marginale peggioramento della componente estera; sono migliorate le attese di produzione (sui livelli medi del terzo trimestre) e quelle sugli ordini, grazie al recupero in ottobre, sono in linea con i valori medi dell'estate.

La fiducia dei consumatori italiani è scesa di 1,1 punti in novembre su ottobre, proseguendo lungo un trend di correzione iniziato lo scorso giugno, dopo che in maggio aveva raggiunto il valore massimo dalla primavera del 2011. La riduzione dell'indice generale è dovuta al peggioramento delle valutazioni sulle condizioni personali e su quelle attuali (-1,6 punti in entrambi), che incidono più direttamente sulle decisioni di spesa. Nel bimestre ottobre-novembre l'indice complessivo si è attestato su livelli inferiori di 1,9 punti rispetto alla media del terzo trimestre (quello personale di un punto). In novembre sono peggiorati i giudizi sulla situazione economica della famiglia (stabili nell'ultimo bimestre rispetto al terzo trimestre) e, per il terzo mese consecutivo, quelli sul bilancio familiare (nella media degli ultimi due mesi il saldo è inferiore di cinque punti rispetto ai mesi estivi). I giudizi relativi all'opportunità di effettuare acquisti di beni durevoli sono diminuiti per il secondo mese di fila (ma a livelli in linea con la media del terzo trimestre). Per l'immediato futuro le valutazioni sono meno negative, essendo migliorate le attese sulla situazione economica delle famiglie e dell'Italia. Sono aumentate, però, le preoccupazioni sulle prospettive dell'occupazione.

Il PMI composito, che sintetizza la performance del manifatturiero e dei servizi, è



salito in novembre a 51,2 (massimo da luglio), da 50,4 in ottobre, e per il secondo mese di fila è risultato in area di espansione. Anche in novembre il miglioramento è dovuto al terziario, visto che il PMI manifatturiero è rimasto invariato in ottobre in zona recessiva (Grafico 1.2).

L'indicatore anticipatore dell'OCSE, che precorre le svolte del ciclo di circa un semestre, non fa, però, intravedere una chiara inversione di tendenza del PIL italiano fino alla prossima primavera. È diminuito negli ultimi due mesi: -0,03% in settembre, quanto in agosto (+1,21% su settembre 2013), dopo un recupero che era iniziato nell'ottobre del 2012. Nel terzo trimestre l'indice è aumentato dello 0,03% sul secondo trimestre (che aveva segnato un +0,39% sul primo), in marcato rallentamento dai periodi precedenti (aveva registrato il massimo aumento, +0,69%, nel terzo 2013).

**Per i consumi
indicazioni positive** Il CSC prevede che la spesa delle famiglie nel 2014 aumenterà poco (+0,2%), ma l'incremento accelererà al +0,5% nel 2015 e al +0,8% nel 2016. Nel biennio passato c'è stata una profonda riduzione: -2,8% nel 2013, dopo il -4,0% nel 2012 (spesa invariata nel 2011). Dall'inizio della crisi i consumi delle famiglie sono calati complessivamente dell'8,0%. Tale arretramento è, quindi, da attribuirsi quasi interamente alla caduta che si è avuta nel corso della seconda recessione.

I consumi sono l'unica componente della domanda interna che ha mostrato chiari segnali di recupero, seppure deboli. Sono in crescita dal terzo trimestre del 2013, dopo il calo durato otto trimestri consecutivi, e in un anno hanno registrato una variazione cumulata dello 0,6%. È probabile che il recupero dei consumi prosegua anche nel corso dell'attuale trimestre. Gli indicatori quantitativi e qualitativi disponibili fino a novembre offrono segnali in parte discordanti: le immatricolazioni di auto sono aumentate dello 0,8% su ottobre, quando erano rimbalzate del 5,7% su settembre (stime CSC; dati stagionalizzati); nella media degli ultimi due mesi, gli acquisti di nuove auto sono aumentati del 3,9% sul terzo trimestre, quando si era avuto un progresso dell'1,0% sul secondo. La fiducia dei consumatori, invece, come già riportato, è diminuita in misura significativa in novembre, continuando a ripiegare dopo i massimi triennali raggiunti a maggio. Le voci più direttamente legate alle decisioni di spesa (giudizi sul bilancio familiare e opportunità d'acquisto di beni durevoli) sono in diminuzione anche se in ottobre-novembre mostrano una dinamica nel complesso in linea con quella del terzo trimestre.

Il calo della fiducia induce i consumatori ad assumere un atteggiamento più parsimonioso nella gestione del bilancio familiare e questo può frenare l'incremento più ampio della spesa. Le forze che possono portare maggiore potere d'acquisto, tuttavia, non mancano, a iniziare dagli effetti positivi sui bilanci delle famiglie derivanti dal calo del prezzo del petrolio e dei beni energetici in generale. A favore di una maggiore spesa per consumi nei prossimi due anni agirà anche l'andamento favorevole delle retribuzioni reali (+1,2% nel 2015 e +0,9% nel 2016) e una progressiva ripresa del credito alle famiglie (soprattutto dalla seconda metà dell'anno prossimo, secondo le valutazioni della Banca d'Italia).

Un significativo freno all'aumento della spesa delle famiglie viene, invece, dalla ricostituzione di più elevati e normali livelli di risparmio. Le stime CSC sulla dinamica dei consumi nel prossimo biennio incorporano già un incremento della propensione al risparmio che raggiungerà nel 2016 il 10,1% del reddito disponibile. La propensione al risparmio era passata dal 12,8% nel

secondo trimestre 2008 al 7,4% (minimo storico) nel secondo 2012 e, successivamente, era risalita raggiungendo il 10,1% nel secondo 2013. Da allora è arretrata progressivamente fino a raggiungere nella primavera di quest'anno l'8,3% (quattro punti in meno rispetto alla media pre-crisi). Inoltre, le persistenti difficoltà presenti nel mercato del lavoro potrebbero ulteriormente limitare l'incremento dei consumi.

Investimenti ancora giù

La spesa per investimenti è in calo da sei anni e cumulativamente di circa un quarto tra il 2007 e il 2013. Secondo il CSC diminuisce anche quest'anno e inizierà a recuperare dal 2016: -2,4% nel 2014, -0,1% nel 2015 e +1,9% nel 2016. Gli acquisti di macchinari e mezzi di trasporto calano nell'anno in corso (-1,5%) e recupereranno nei due successivi (+1,2% e +2,4% rispettivamente); quelli in costruzioni, invece, scenderanno nel 2014 (-3,2%) e nel 2015 (-1,4%) e ripartiranno lentamente nel 2016 (+1,4%).

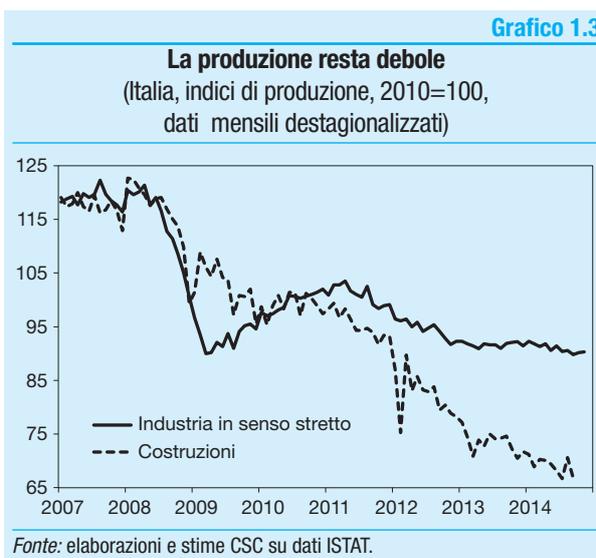
L'incertezza sui tempi e sulla velocità di uscita dalla crisi, le condizioni stringenti dell'accesso al credito, l'ampia capacità produttiva inutilizzata e la bassa redditività, oltre al permanere e anzi all'aggravarsi delle difficili condizioni del fare impresa (burocrazia, pressione fiscale) hanno determinato l'ulteriore rinvio dei piani di investimento. Il miglioramento del costo e della disponibilità di credito e lo scenario economico più favorevole nei prossimi mesi potranno rilanciare l'acquisto di beni capitali.

Alla fine del periodo di previsione gli investimenti totali risulteranno inferiori ancora del 25,9% rispetto al 2007. Tale profonda riduzione agisce negativamente sul potenziale di crescita.

Si stabilizza la produzione industriale

L'attività industriale in Italia è rimasta molto debole negli ultimi mesi. Il CSC stima un incremento mensile dello 0,1% in novembre, dopo il -0,1% in ottobre su settembre (fonte ISTAT). Al calo congiunturale dell'1,0% registrato nel terzo trimestre seguirà un'ulteriore flessione, meno marcata, nel quarto: la variazione acquisita in novembre è di -0,6% ed è quasi interamente dovuta al trascinamento ereditato dal terzo (-0,5%). Ciò significa che in autunno è in atto una stabilizzazione su bassi livelli, come viene confermato dalle valutazioni degli imprenditori che sono meno negative.

Non ci sono segnali di durevole interruzione della caduta nelle costruzioni: -5,4% in settembre, che ha annullato in gran parte il rimbalzo in agosto (+5,8%). Nel terzo trimestre 2014 l'attività è calata dell'1,7% congiunturale, quarto arretramento consecutivo. Il quarto trimestre parte con un acquisito di -1,8% e la fiducia degli imprenditori edili è in diminuzione, mentre risultano meno pessimistiche le valutazioni sui futuri piani di edificazione. Dal picco pre-crisi (gennaio 2008) l'attività ha subito un crollo: -45,6% (Grafico 1.3).



Export in accelerazione

Nello scenario CSC la crescita delle esportazioni di beni e servizi, a prezzi costanti, è pari all'1,8% nel 2014 e accelererà al 3,5% nel 2015 e al 4,0% nel 2016. Le importazioni registrano un +0,5% nel 2014, dopo due anni di calo, e aumenteranno del 3,2% nel 2015 e del 4,0% nel 2016. Di conseguenza, l'export netto continuerà a offrire un contributo positivo al PIL anche nel biennio di previsione: +0,4 nel 2014 e +0,2 sia nel 2015 sia nel 2016.

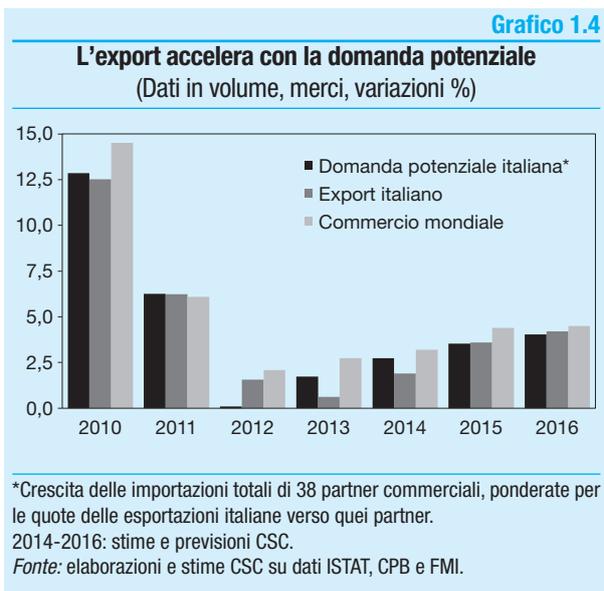
La dinamica delle vendite all'estero sarà favorita da due fattori. Innanzitutto, il deprezzamento del tasso di cambio della moneta unica, in atto da aprile, che accresce la competitività di prezzo dei prodotti italiani rispetto a quelli dei competitor extra-Area euro e i cui effetti si consolideranno nel biennio di previsione. Inoltre, l'accelerazione degli scambi globali, trainati dalla crescita degli USA e dei paesi emergenti e da una progressiva ripresa dell'Area euro, che sosterrà la domanda mondiale di prodotti italiani. Entrambi questi fattori, quindi, indicano nelle vendite extra-Area la componente più dinamica dell'export italiano.

Anche grazie alla svalutazione del cambio, le esportazioni di merci, dopo aver perso nel biennio 2013-2014 il passo della domanda potenziale, ossia della dinamica delle importazioni nei mercati di destinazione dei beni italiani, torneranno ad agganciarlo nel 2015 e nel 2016 (Grafico 1.4).

Nel 2014 la performance delle importazioni è stata influenzata negativamente dal calo nel primo trimestre (-0,7% a prezzi costanti sul quarto 2013, rivisto al ribasso da -0,1% stimato inizialmente). Inoltre, gli acquisti all'estero si sono ridotti nel terzo trimestre (-0,3% sul secondo), per effetto di una caduta dell'import di servizi (-3,9%) superiore, nei valori assoluti, all'aumento di quello di beni (+0,6%). Nello scenario CSC, nel 2014 le importazioni risultano ancora inferiori del 14,7% al picco del 2007. Nel biennio 2015-2016, tuttavia, un loro rimbalzo sarà favorito dal rafforzamento della domanda interna e dal traino delle esportazioni, che incorporano beni e servizi intermedi importati.

La crescita delle vendite all'estero, invece, è stata rivista al rialzo nel secondo trimestre (+1,3% sul primo, da +0,1%). Ha poi rallentato a +0,2% nel terzo trimestre, per effetto di una riduzione delle vendite di servizi (-0,8%) e di un aumento di quelle di beni (+0,5%). Secondo il CSC, l'export rimane sotto al picco del 2007 nel 2014 (-2,5%) e lo supererà nel 2015 (+0,9%).

In particolare, l'export di merci è stato sostenuto dal buon andamento delle vendite extra-Area euro (+0,7% congiunturale nel secondo trimestre e +0,4% nel terzo), che ha seguito, nel complesso, la dinamica della domanda potenziale (+0,0% nel secondo trimestre e +1,3% nel terzo).



La variazione negativa delle vendite extra-UE in ottobre (-1,2% a prezzi correnti su settembre) rappresenta una correzione statistica che segue il balzo in settembre (+4,1%), determinato da transazioni eccezionali di beni strumentali. Le vendite intra-Area, invece, dopo l'aumento dell'1,1% a prezzi costanti nel secondo trimestre, si sono ridotte dell'1,8% nel terzo, perdendo il traino della relativa domanda potenziale (+0,5% nel secondo trimestre e +1,4% nel terzo).

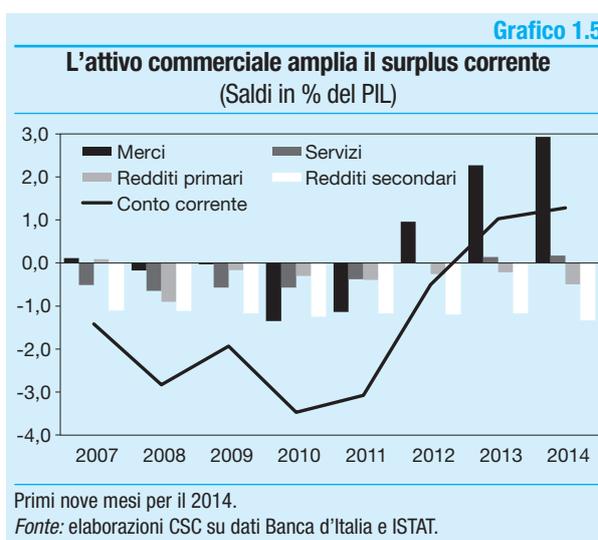
Le prospettive dell'export per l'ultima parte dell'anno sono incerte. Da un lato, pesa la persistente debolezza della domanda interna nell'Area euro. Dall'altro, acquisterà maggiore trazione l'effetto cambio sulla performance extra-Area. Secondo gli indicatori qualitativi, l'effetto complessivo è di un rallentamento della dinamica. Infatti, la componente ordini esteri del PMI manifatturiero è aumentata in novembre (a 52,8 da 50,3 in ottobre), ma si posiziona sotto la media del secondo trimestre (57,5) e del terzo (53,9). Il saldo dei giudizi sugli ordini esteri delle imprese manifatturiere è sceso in novembre ai minimi da un anno e mezzo (-23).

Infine, i cali del prezzo del petrolio e delle quotazioni delle altre commodity favoriranno le ragioni di scambio, mentre il deprezzamento della moneta unica agirà in senso opposto. L'effetto complessivo sarà comunque di un miglioramento delle ragioni di scambio, che sosterrà il valore delle esportazioni nette. Il CSC prevede, infatti, che la loro variazione accelererà da +1,3% nel 2014 a +3,2% nel 2015 e poi scenderà a +0,9% nel 2016 (+5,6% cumulato 2013-2016), quando il prezzo del petrolio tornerà ad aumentare.

Il saldo commerciale migliora la bilancia corrente

Nel corso del 2014 la dinamica favorevole sia delle quantità scambiate sia dei prezzi ha ampliato l'attivo del saldo dell'interscambio di merci. Nei primi nove mesi in corso il surplus ha raggiunto il 2,9% del PIL, livello massimo dal 1998 (Grafico 1.5). L'ampliamento dell'avanzo è stato favorito anche dal contenimento del deficit energetico, che nei primi otto mesi del 2014 si è ridotto di più di sette miliardi di euro rispetto allo stesso periodo del 2013, grazie alla diminuzione dei prezzi. La revisione degli standard contabili, invece, ha marginalmente penalizzato il saldo di merci (-0,1 punti percentuali di PIL), a causa dello spostamento della voce "lavorazione conto terzi" dai beni ai servizi. Nella media del 2014 il saldo commerciale si attesta a +2,9% del PIL, nel 2015 raggiungerà il +3,8% e poi si stabilizzerà a +4,2% nel 2016.

Il saldo dell'interscambio di servizi nei primi tre trimestri del 2014 si è consolidato in territorio positivo (+0,2% del PIL), proseguendo lungo il trend di miglioramento in atto dal 2011. Tale risultato è dovuto al rafforzamento del surplus della voce viaggi.



L'ampliamento del surplus commerciale ha consolidato l'attivo del saldo delle partite correnti: +1,3% del PIL nei primi nove mesi del 2014, da +1,0% nel 2013. Le altre componenti, al contrario, lo hanno indebolito, aumentando i loro saldi negativi rispetto al 2013: sono peggiorati sia il deficit della voce redditi primari (redditi da capitale e da lavoro), da -0,2% del PIL nel 2013 a -0,5% nei primi nove mesi del 2014, sia quello della voce redditi secondari (trasferimenti correnti), da -1,2% a -1,3%.

Il CSC stima che l'attivo della bilancia corrente salga ancora nel biennio di previsione: 1,6% del PIL nel 2014 e 2,6% nel 2015, per poi consolidarsi a 2,9% nel 2016.

L'ampliamento del surplus delle partite correnti e l'aumento del valore di mercato delle attività estere detenute dai residenti maggiore di quello delle passività italiane detenute dall'estero hanno comportato un miglioramento della posizione patrimoniale netta italiana pari a 1,1 punti percentuali di PIL nel secondo trimestre 2014 rispetto al primo (a -30,5% del PIL).

Per i prestiti risalita nel 2015

Il credito erogato alle imprese italiane ha mostrato segni di una progressiva stabilizzazione nella seconda metà del 2014. Nello scenario del CSC una lenta risalita dei prestiti inizierà a materializzarsi nella prima metà del 2015, accompagnando la ripresa dell'attività economica.

A ottobre i prestiti alle imprese sono scesi dello 0,3%, dopo essere rimasti fermi a settembre (Grafico 1.6). Al netto dei rimborsi di prestiti, realizzati grazie agli incassi provenienti dai pagamenti di debiti scaduti della PA, si è avuto un -0,3% a ottobre, dopo un +0,1% in settembre. Il ritmo medio di caduta dei prestiti nei primi dieci mesi del 2014 è stato di -0,2%

al mese (-0,1% al netto dei pagamenti PA), rispetto al -0,4% nel biennio 2012-2013 (dati destagionalizzati CSC). Gran parte del calo è stata, peraltro, registrata fino a maggio 2014 (-1,3% rispetto a fine 2013, su un -1,8% complessivo a ottobre). Lo stock di prestiti è dell'11,7% inferiore al picco del settembre 2011 (-108 miliardi di euro).

Negli ultimi mesi si è ridotta la quota di aziende che non ottengono i prestiti richiesti: 11,3% nel manifatturiero a novembre, da 15,6% a inizio anno (indagine ISTAT). Si tratta, però, ancora di valori elevati (tale quota era pari a 6,9% nella prima metà del 2011). Nella gran parte dei casi è la banca a negare il credito (86,7% a novembre), per la restante parte sono le imprese che rinunciano a un'offerta troppo onerosa (13,3%).

Il credito erogato alle imprese italiane ha

mostrato segni di una progressiva stabilizzazione

nella seconda metà del 2014. Nello scenario del CSC una lenta risalita dei prestiti inizierà a materializzarsi nella prima metà del 2015, accompagnando la ripresa dell'attività economica.

A ottobre i prestiti alle imprese sono scesi dello 0,3%, dopo essere rimasti fermi a settembre (Grafico 1.6). Al netto dei rimborsi di prestiti, realizzati grazie agli incassi provenienti dai pagamenti di debiti scaduti della PA, si è avuto un -0,3% a ottobre, dopo un +0,1% in settembre. Il ritmo medio di caduta dei prestiti nei primi dieci mesi del 2014 è stato di -0,2%

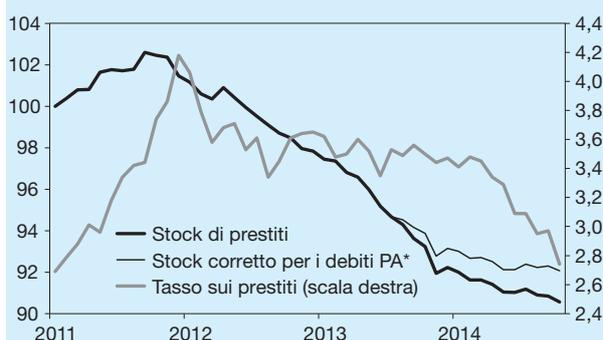
al mese (-0,1% al netto dei pagamenti PA), rispetto al -0,4% nel biennio 2012-2013 (dati destagionalizzati CSC). Gran parte del calo è stata, peraltro, registrata fino a maggio 2014 (-1,3% rispetto a fine 2013, su un -1,8% complessivo a ottobre). Lo stock di prestiti è dell'11,7% inferiore al picco del settembre 2011 (-108 miliardi di euro).

Negli ultimi mesi si è ridotta la quota di aziende che non ottengono i prestiti richiesti: 11,3% nel manifatturiero a novembre, da 15,6% a inizio anno (indagine ISTAT). Si tratta, però, ancora di valori elevati (tale quota era pari a 6,9% nella prima metà del 2011). Nella gran parte dei casi è la banca a negare il credito (86,7% a novembre), per la restante parte sono le imprese che rinunciano a un'offerta troppo onerosa (13,3%).

Grafico 1.6

Prestiti quasi stabilizzati, tassi in discesa

(Italia, imprese, dati mensili, destagionalizzati per i prestiti, indici gennaio 2011=100 e valori %)



* Al netto dell'utilizzo di parte (41,5%) dei pagamenti di debiti commerciali scaduti della PA per ridurre l'esposizione con le banche.

Fonte: elaborazioni CSC su dati Banca d'Italia, MEF.

È proseguito negli ultimi mesi il lento aumento della disponibilità di liquidità in azienda, rispetto alle esigenze operative: saldo a 21 in novembre nel manifatturiero, da 17 a maggio (ma era 32 nel 2007; indagine ISTAT). Le aziende, tuttavia, continuano ad aspettarsi liquidità in calo: le attese a tre mesi erano a -11 a novembre (-7 a giugno). Inoltre, è tornata a salire la quota delle imprese industriali e dei servizi che prevedono liquidità insufficiente: 19,1% nel quarto trimestre, da 17,8% nel terzo; nelle costruzioni tale quota scende, ma è più che doppia (40,8%, da 41,8%; indagine Banca d'Italia-Il Sole 24 Ore).

L'aumento della liquidità si è avuto anche grazie al pagamento di debiti commerciali arretrati della PA: 32,5 miliardi di euro cumulati in ottobre, su 56,5 miliardi stanziati per il biennio 2013-2014. È importante che il flusso di pagamenti prosegua rapidamente nei prossimi mesi. Una quota significativa delle somme incassate è stata destinata dalle imprese ad accrescere la liquidità, una parte ancor più rilevante (oltre il 40%) a ridurre i debiti bancari (indagine Banca d'Italia).

I dati qualitativi raccolti presso le banche indicano che la stretta sull'offerta di credito alle imprese è rimasta invariata nel terzo trimestre 2014, dopo essere stata allentata, di poco, nel secondo (*Bank lending survey*). L'inasprimento del 2011-2013, dunque, non è stato nemmeno intaccato. Nel terzo trimestre le banche hanno ridotto il margine di interesse medio sui prestiti, ma lo hanno alzato su quelli giudicati più rischiosi, chiedendo inoltre maggiori garanzie.

L'invarianza dei criteri di offerta è spiegata dalle banche con nuove preoccupazioni sull'andamento di particolari settori o imprese. Sembrano pesare ancora i timori di accumulare ulteriori prestiti deteriorati: le sofferenze sul credito alle imprese sono salite a 128 miliardi in ottobre (16% dei prestiti), da 26 miliardi a fine 2008 (3%). I progetti delle maggiori banche italiane per smaltire questo stock vanno nella giusta direzione e potrebbero accelerare nei prossimi mesi, essendosi ridotta l'incertezza sui bilanci bancari grazie alla valutazione BCE-EBA. Le banche non indicano più come fattori restrittivi del credito la carenza di raccolta di fondi sui mercati e il mantenimento di livelli adeguati di capitale e liquidità.

Secondo le imprese di industria e servizi, tuttavia, le condizioni di accesso al credito hanno continuato a peggiorare nel terzo trimestre, sebbene molto meno che in precedenza (-3,1 il saldo delle risposte, da -13,2 nel primo trimestre; indagine Banca d'Italia-Il Sole 24 Ore).

I tassi di interesse pagati dalle imprese italiane iniziano finalmente a riflettere la riduzione dei rendimenti *benchmark* sui mercati. In media, le aziende pagavano il 2,7% a ottobre sui nuovi prestiti (dal 3,0% di settembre e 3,6% del settembre 2013). Le imprese più piccole pagavano il 3,5% (da 3,6% a settembre), le maggiori il 2,2% (da 2,4%). I margini applicati dalle banche, tuttavia, restano ampi.

Le piccole imprese in Italia continuano a pagare tassi molto più alti che in Germania: per +1,4 punti percentuali in ottobre (da +1,5 un anno prima). Tale spread ha riflesso quasi per nulla la riduzione di quello sui titoli sovrani tra Italia e Germania rispetto ai valori di metà 2012.

La domanda di credito delle imprese italiane è di nuovo calata nel terzo trimestre, sebbene di poco, dopo la stabilizzazione nella prima metà del 2014. Ciò è avvenuto nonostante il minor costo del credito. In particolare, è tornata a scendere la richiesta di fondi per finanziare investimenti fissi.

I fattori per la risalita del credito

Lo scenario CSC considera che la risalita dei prestiti alle imprese inizierà dai primi mesi del prossimo anno e verrà spinta da vari fattori. Primo, la diffusione a fine ottobre dei risultati della valutazione degli *asset* e degli *stress test* BCE-EBA, che ha accresciuto la trasparenza della solidità dei bilanci bancari. Ciò può diffondere fiducia nel sistema bancario, anche se finora sui mercati azionari l'effetto positivo non si è materializzato. Secondo, da novembre è operativa la vigilanza bancaria unica della BCE, che aiuterà a ridurre la perdurante frammentazione del mercato interbancario nell'Area euro. Terzo, le aste T-LTRO della BCE (*Targeted Longer Term Refinancing Operations*), disegnate in modo da fornire alle banche risorse a tassi quasi nulli, in funzione dei nuovi prestiti. La prima asta a settembre ha erogato agli istituti italiani 23 miliardi, la seconda a dicembre 26 miliardi, valori sotto le attese e inferiori alle risorse messe a disposizione dalla BCE (75 miliardi il plafond per le banche italiane). Quarto, gli acquisti BCE di prestiti cartolarizzati (ABS), che sono iniziati a novembre, sebbene a rilento; ciò libererà capitale bancario che potrà essere utilizzato per erogare nuovo credito. Quinto, il calo del rendimento del BTP decennale (2,01% a dicembre, da 4,12% a fine 2013) e la parallela salita dei prezzi dei titoli pubblici, che hanno accresciuto per le banche l'incentivo a utilizzare le risorse disponibili per erogare prestiti piuttosto che per ampliare i propri stock di obbligazioni statali nazionali, hanno migliorato i bilanci degli istituti e hanno abbassato il costo della raccolta bancaria tramite emissioni obbligazionarie.

Restano, però, alcuni elementi di freno ai prestiti nel medio termine. Primo, nei bilanci delle banche rimangono un rischio di credito alto (dovuto al negativo andamento dell'economia che aumenta le sofferenze), la necessità di tenere elevati i *ratio* di capitale e una bassa redditività. Secondo, il processo di completamento dell'Unione bancaria europea è lento: il meccanismo unico di risoluzione di banche in crisi sarà operativo dal 2015, ma molto gradualmente; non si registrano progressi nella creazione di un fondo comune di assicurazione dei depositi, ma solo tentativi di armonizzazione.

Per sostenere il canale bancario in Italia sono state varate diverse misure nel corso degli ultimi anni. Tra le più recenti: la creazione di nuovi plafond CDP per fornire risorse alle banche che intendano erogare prestiti non solo a PMI, ma anche a *midcap* e reti di imprese; il consolidamento patrimoniale del sistema dei confidi e il rafforzamento del Fondo di Garanzia delle PMI. Quest'ultimo potrà essere ulteriormente potenziato, attraverso un ampliamento dei meccanismi automatici di accesso.

I canali alternativi a quello bancario vanno ulteriormente rafforzati. Le emissioni di obbligazioni di piccole imprese (mini-bond) sono cresciute molto nel 2014, ma i volumi restano ridotti. Cruciale è il sostegno del Fondo di Garanzia per portafogli di mini-bond, nonché l'impegno del Fondo Italiano di Investimento nei fondi privati che acquistano tali titoli. Anche il mercato azionario per le PMI (Aim-Mac) è cresciuto nel 2014, ma servono investitori specializzati per allargarlo a tutte le piccole aziende interessate. Bisogna, inoltre, spingere le società di assicurazione a utilizzare concretamente la possibilità loro concessa di erogare prestiti diretti alle imprese. Le assicurazioni, inoltre, possono acquistare minibond e quote di fondi che investano in tali titoli.

Fermo il credito alle famiglie

I prestiti alle famiglie sono sostanzialmente stabili da cinque mesi, risultando a ottobre sui livelli di maggio. Lo stock si era ridotto dello 0,4% nei

primi cinque mesi rispetto a fine 2013 (dati destagionalizzati). La caduta del credito alle famiglie, dunque, si è praticamente arrestata, come avvenuto per le imprese. Ma le nuove erogazioni non sono in aumento e non forniscono ancora un sostegno alla risalita dell'attività economica.

Ciò riflette, anzitutto, un'offerta ancora stretta. Le banche indicano che per i mutui i criteri di erogazione sono rimasti invariati nel terzo trimestre 2014, dopo un anno di allentamento molto parziale rispetto alla stretta precedente. Per il credito al consumo, i criteri sono fermi da metà 2013 a livelli molto stretti (indagine Banca d'Italia). Gli istituti segnalano, comunque, di aver continuato a ridurre i margini di interesse per la media dei prestiti. Il costo della provvista, i vincoli di bilancio e l'andamento dell'economia sono giudicati neutrali per l'offerta di credito alle famiglie. Le banche, però, sono tornate a indicare timori per le prospettive del settore immobiliare.

Nel terzo trimestre è proseguito l'incremento della domanda di mutui, sebbene affievolito rispetto ai tre mesi precedenti. Ciò è dovuto al miglioramento delle attese delle famiglie sul mercato immobiliare (in direzione opposta a quanto indicato dalle banche) e, in minor misura, all'aumento della fiducia. Inoltre, la risalita delle richieste di mutui riflette la flessione dei tassi di interesse: il TAEG (tasso annuo effettivo globale) per i nuovi mutui è sceso al 3,2% a ottobre, da 4,0% un anno prima (era a un minimo del 2,7% nel 2010).

Le richieste di credito al consumo, invece, sono tornate a ridursi nel terzo trimestre, dopo l'incremento nel secondo. Ciò riflette una nuova battuta d'arresto dei progetti di spesa in beni durevoli. Inoltre, il TAEG è sceso poco: 9,0% in ottobre, da 9,6% un anno prima.

Lavoro: lieve recupero dal 2015

Di pari passo con la graduale ripresa del PIL a partire da inizio 2015, la domanda di lavoro si rafforzerà progressivamente nel corso del prossimo biennio. Il CSC stima che l'occupazione (calcolata sulle ULA, unità di lavoro equivalenti a tempo pieno) tornerà a crescere da primavera 2015, dopo essere rimasta pressoché ferma per tutto il 2014 e nel primo trimestre del prossimo anno sui livelli minimi di fine 2013 (-1 milione e 681mila unità rispetto a fine 2007, -6,8%). L'intensità del recupero, dapprima molto debole, si consoliderà nel 2016. In media d'anno, dopo il -0,2% nel 2014, le ULA cresceranno dello 0,3% nel 2015, mentre registreranno un +0,6% nel 2016. Il biennio previsivo si chiuderà con 1 milione e 416mila ULA in meno rispetto a fine 2007 (-5,6%).

Calo strutturale nell'industria

Il vuoto occupazionale più ampio si registra nell'industria ed è in larga misura strutturale. In quella in senso stretto, nel secondo trimestre 2014 le ULA si sono attestare su un livello di 702mila unità inferiore a quello di fine 2007 (-15,5%)¹. Il calo rappresenta oltre il 40% di quello registrato nell'intera economia e riflette l'ampia contrazione del valore aggiunto (-16,8%). Durante la crisi le imprese industriali hanno fatto ampio ricorso alla CIG, come evidenziato dal persistente divario tra la diminuzione delle ULA e quella delle posizioni lavorative, che nel secondo trimestre 2014 erano sotto di 602mila unità rispetto al quarto 2007 (-11,9%). A fronte di un'ancora più ampia caduta del valore aggiunto (-27,7%), l'espulsione di manodopera nelle costruzioni è stata più intensa che nell'industria in senso stretto. Dal quarto trimestre 2007 al secondo 2014 il settore ha perso 412mila ULA (-21,3%), una

¹ I dati ISTAT di Contabilità Nazionale relativi a occupazione e redditi da lavoro sono fermi al secondo trimestre 2014.

flessione che rappresenta quasi un quarto (24,8%) del calo registrato nell'intera economia, seppure il settore impiegasse solo il 7,7% del totale delle ULA a inizio crisi (quota nel frattempo scesa al 6,5%). Nel 2015 gli investimenti in costruzioni continueranno a essere frenati dalla persistenza della crisi del mercato immobiliare e dall'elevata capacità produttiva inutilizzata, fattori che si allenteranno solo dal 2016.

CIG si sgonfia da inizio 2015...

Il ricorso alla CIG è rimasto alto nel 2014: tra gennaio e ottobre le unità di lavoro a tempo pieno equivalenti complessivamente coinvolte sono state mediamente pari a 320mila, un livello solo di poco inferiore a quello attorno al quale hanno fluttuato nel corso del 2013 (340mila).

Da fine 2012, tuttavia, è in atto una ricomposizione per tipo d'intervento: cresce quello straordinario, che nel bimestre settembre-ottobre 2014 ha toccato il massimo storico (220mila unità coinvolte, 61,0% del totale) e scende quello ordinario (53mila unità, dalle 100mila di fine 2013). In settembre e ottobre è tornato a salire il ricorso alla cassa integrazione in deroga (90mila unità in media al mese, sui livelli di febbraio-marzo), in linea con il suo rifinanziamento per il 2014 previsto dal decreto Sblocca Italia² (Grafico 1.7).

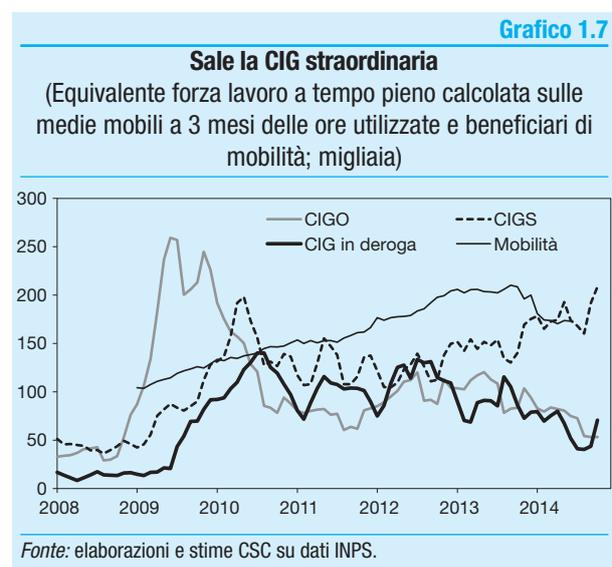
Nelle stime CSC lo stock di CIG si sgonfierà a partire da inizio dell'anno prossimo, quando cominceranno a calare gli interventi straordinari. A fine 2016, tuttavia, nell'intera economia la CIG interesserà ancora l'equivalente di circa 210mila ULA, un livello superiore rispetto a quello di inizio 2009.

I dati INPS sul numero di lavoratori in mobilità si fermano a giugno 2014: 173mila, -17,6% dal picco di settembre 2013. Il calo è dovuto al progressivo esaurimento degli interventi in deroga, che a giugno coinvolgevano il 5,5% dei beneficiari (9mila), dal 37,6% di fine 2012 (77mila).

...e frena la ripresa dell'occupazione

Il numero di persone occupate in Italia, dopo essere calato di un milione di unità dal quarto trimestre 2007 al quarto 2013 (-4,3%), è rimasto sostanzialmente stabile nei primi dieci mesi del 2014, fluttuando attorno ai 22 milioni e 400mila.

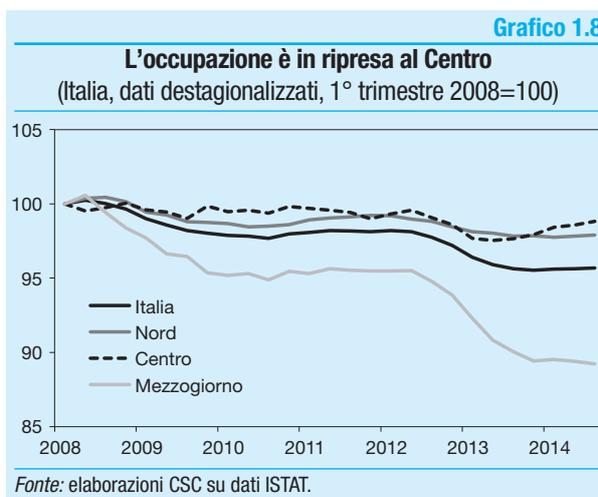
La disaggregazione per macroaree mostra che al Nord e al Centro, più rapidi a rispondere ai cambiamenti congiunturali, si registrano rispettivamente un'occupazione pressoché stabile (+7mila unità nel terzo trimestre, +0,1% dal quarto 2013) e in miglioramento (+44mila unità,



² Lo scorso novembre il Governo ha reso disponibili ulteriori 503 milioni di euro per il finanziamento della cassa integrazione e della mobilità in deroga nel 2014.

+0,9%). Al Sud, che tradizionalmente reagisce con ritardo al ciclo economico, il calo occupazionale non si è invece ancora esaurito: -14mila unità da fine 2013 al terzo trimestre 2014 (-0,2%), -363mila rispetto a due anni prima (-5,9%; Grafico 1.8).

Nel 2015 il numero di persone occupate continuerà a rimanere pressoché fermo, determinando una variazione in media d'anno pari a +0,2% nell'ipotesi che, a fronte della lieve ripresa della domanda di lavoro, la creazione di nuovi posti risulti spazzata dal riassorbimento in azienda dei cassaintegrati. Nel 2016, al consolidarsi della ripresa, l'occupazione registrerà un +0,6%. Il biennio previsivo si chiuderà con 727mila occupati in meno rispetto a fine 2007 (-3,1%).



I lavoratori anziani tolgono lavoro ai giovani? Evidenze e ricette

In Italia la quota di occupati tra gli *over 55* è cresciuta di 12,7 punti percentuali dal terzo trimestre 2007 al terzo 2014, passando da 34,2% a 46,9%. Negli stessi sette anni il tasso di occupazione dei 25-34enni¹ è sceso di 11,2 punti, da 70,3% a 59,1%. Sorge il dubbio che questo calo sia almeno in parte riconducibile all'aumento registrato per gli anziani, ossia a minori opportunità occupazionali per i giovani a fronte dell'allungamento della vita lavorativa conseguente sia a modifiche comportamentali sia alle riforme del sistema previdenziale. I dati non forniscono diretto supporto per tale effetto "spiazzamento". Tuttavia, per scongiurarlo rimane urgente rendere più occupabili i giovani italiani. Riforme che rendano più moderni il funzionamento del mercato del lavoro e il sistema di contrattazione salariale favorirebbero, inoltre, più lavoro per tutti.

Il tasso di occupazione dei lavoratori più anziani (55-64 anni) è in aumento in Italia dai primi anni Duemila. La tendenza, in parte dovuta a effetti di composizione², è direttamente influenzata dall'entrata in vigore di nuove regole per il pensionamento, che ritardano il ritiro dal lavoro. Le riforme previdenziali che si sono succedute dai primi anni Novanta hanno, infatti,

¹ Si è scelto di identificare i giovani lavoratori con i 25-34enni e non con i 15-24enni, come sarebbe usuale secondo gli standard internazionali, per tener conto del fatto che in Italia i percorsi di istruzione sono tardivi e più lunghi che in altri paesi avanzati (si veda OCSE, *Education at a glance 2013*).

² Le coorti che entrano via via nella classe degli *over 55* sono caratterizzate, rispetto alle precedenti, da scolarizzazione più elevata, che ritarda l'ingresso nel (e quindi il ritiro dal) mondo del lavoro, e da comportamenti sociali diversi verso la partecipazione al mercato del lavoro, in particolare per le donne.

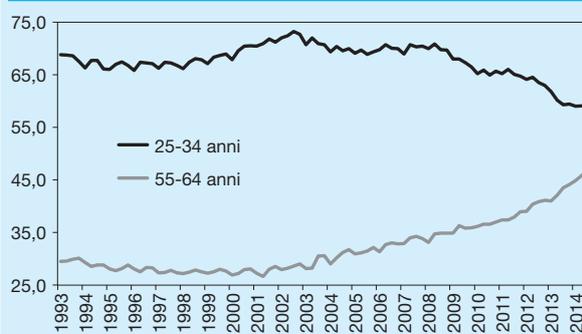
progressivamente innalzato i requisiti minimi per l'accesso alle pensioni di vecchiaia e di anzianità. È così aumentata l'età effettiva di uscita dal mercato del lavoro (dati OCSE). Un aumento ineludibile, alla luce dell'invecchiamento della popolazione e del bassissimo tasso di occupazione degli *over-55* di partenza (27,3% nel 2000, contro 37,4% in Germania, 36,8% in Spagna e 51,3% in Portogallo), e che non si è arrestato durante la crisi, anzi si è recentemente accentuato a seguito delle nuove regole previdenziali introdotte a fine 2011 (cosiddetta riforma Fornero; Grafico A).

Il deterioramento del mercato del lavoro per i giovani durante la crisi non è stato un fatto solo italiano, bensì comune ai principali paesi avanzati. Esistono diverse ragioni per cui i giovani sono maggiormente vulnerabili quando l'economia si contrae. In primo luogo, hanno poca o nessuna esperienza lavorativa e quindi sono meno appetibili per i datori di lavoro nei periodi in cui un maggior numero di persone è in cerca di impiego. In secondo luogo, le minori competenze nel trovare un posto di lavoro e le limitate risorse finanziarie rendono l'attività di ricerca meno agevole ed efficiente. Infine, dato che la quota di contratti temporanei è generalmente più alta fra i giovani, le variazioni della domanda di lavoro, che agiscono in prima battuta su tali forme contrattuali, si ripercuotono in maniera più netta e immediata su questa categoria anagrafica. In Italia, anche la recessione 2002-2003 aveva causato una flessione del tasso di occupazione dei 25-34enni, interrompendo il significativo aumento innescato dalle riforme del mercato del lavoro della seconda parte degli anni Novanta (da 66,2% a inizio 1997 a 73,2% a metà 2002).

Il confronto internazionale non corrobora la tesi, molto popolare, che l'occupazione degli anziani spiazzi quella dei giovani, il cui corollario è che per aumentare gli occupati giovani occorre mandare in pensione gli anziani. Anzi, in Europa tra 2007 e 2013 si rileva una correlazione positiva tra la variazione del tasso di occupazione degli *over 55* e quella del tasso di occupazione dei 25-34enni. Mediamente, nei paesi dove il tasso di occupazione degli anziani è cresciuto di più, quello dei giovani è a sua volta aumentato di più o calato meno. In questo contesto l'Italia è un *outlier*: le forze che hanno innalzato l'età di ritiro dal lavoro (come i cambiamenti comportamentali e le riforme previdenziali citate prima) hanno tenuto alta l'espansione del tasso di occupazione degli anziani, spostandoci dall'area in cui si collocano gli altri paesi europei periferici colpiti dalla crisi dei debiti sovrani (Grafico B).

Grafico A

Dinamiche diverse per occupazione di giovani e anziani (Italia, tassi di occupazione per fasce di età)



Fonte: elaborazioni CSC su dati ISTAT.

Non si può tuttavia escludere che nel breve periodo trattenere al lavoro più a lungo gli anziani, innalzando i requisiti per il pensionamento, penalizzi le opportunità occupazionali dei giovani. Ciò può avvenire sia per la conseguente riduzione del turn-over sia per la maggiore protezione all'impiego dei primi, più facilmente occupati con contratti a tempo indeterminato e inoltre tutelati dal criterio dell'anzianità di servizio in caso di licenziamenti collettivi. Serve, invece, tempo perché l'occupazione delle generazioni più giovani sia favorita dalle riforme previdenziali, dato che gli effetti del diverso carico contributivo corrispondente a regimi pensionistici diversi operano nel lungo andare³.

Per scongiurare che i futuri aumenti del tasso di occupazione degli anziani⁴ spiazzino il lavoro per i giovani sono necessari interventi che aumentino l'occupabilità di questi ultimi. L'evidenza sulle difficoltà di transizione scuola-impiego in Italia indica che una priorità assoluta a tal fine è una maggiore integrazione tra istruzione e lavoro, per far combaciare meglio le competenze acquisite durante gli studi con quelle richieste nella vita lavorativa⁵. Ciò richiede di promuovere l'inserimento nel mercato del lavoro già durante gli studi, mediante l'alternanza fra istruzione e lavoro. Più in generale, è necessario favorire un avvicinamento del sistema educativo a quello produttivo⁶.

D'altronde, l'occupazione giovanile, e non solo, ottiene vantaggio da qualunque intervento o riforma che migliori il contesto del fare impresa e l'impiego di manodopera. Limitandoci alle misure più strettamente attinenti al mercato del lavoro, vanno considerati: la riduzione del cuneo fiscale, proseguendo nella direzione intrapresa con gli interventi previsti dalla

³ La riduzione, effettiva o rispetto al tendenziale, della spesa per pensioni alleggerisce gli oneri contributivi e quindi favorisce l'occupazione.

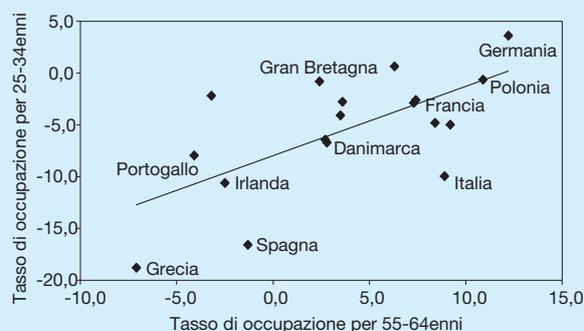
⁴ Secondo le proiezioni della Commissione europea, dal 2020 gli italiani si ritireranno dal lavoro a un'età molto più elevata di quella a cui si sono pensionati finora o lo faranno nei prossimi anni. Nel confronto europeo, l'Italia da paese con età di uscita dal mercato del lavoro tra le più basse (61,4 per gli uomini e 61,1 per le donne, livelli superiori solo a quelli di Austria e Francia) passerà al top nel 2060 (66,8-66,7 anni).

⁵ Si veda il capitolo "Tanto capitale umano da attivare in Italia", in CSC, *People first. Il capitale sociale e umano: la forza del Paese*, Roma, 2014.

⁶ Rispetto ai coetanei di altri paesi, i nostri giovani incontrano il lavoro con conoscenze e competenze poco spendibili, come documentato su dati OCSE-PIAAC nel capitolo "Le competenze dei lavoratori italiani oltre la scuola" in CSC, *People first*, 2014.

Grafico B

Lavoro: se sale per gli anziani, va meglio anche per i giovani
(Europa, variazioni assolute 2007-2013)



La retta rappresenta la relazione lineare stimata con il metodo OLS.
Fonte: elaborazioni CSC su dati Eurostat.

Legge di Stabilità 2015; l'investimento costante in formazione, aumentandone qualità e quantità; la minore rigidità nel licenziamento, per tutti, accompagnata dall'estensione delle tutele contro il rischio di disoccupazione; il rafforzamento della flessibilità contrattuale a livello aziendale e territoriale.

È necessario, inoltre, un sistema di contrattazione salariale più moderno, che leghi gli aumenti retributivi all'andamento della produttività. Ciò per evitare un altro potenziale canale di spiazzamento esercitato dall'occupazione degli anziani a scapito di quella dei giovani, ovvero quello dei salari che in Italia progrediscono rigidamente con l'anzianità di lavoro, a dispetto di una potenziale contemporanea riduzione della produttività.

Disoccupazione giù dal 2016

Nel 2014 è proseguito in Italia l'aumento del tasso di disoccupazione, iniziato nell'estate 2011 (12,8% nel terzo trimestre, 13,2% in ottobre). A fronte della stabilizzazione dell'occupazione, la crescita è dovuta a una forza lavoro in espansione (+0,3% nel terzo trimestre sul secondo, +0,1% in ottobre su settembre), segno della diffusione di una percezione di maggiore probabilità di trovare un lavoro.

Con una forza lavoro prevista ancora in espansione il prossimo anno (+0,4%) e sostanzialmente stabile in quello successivo (+0,1%), il tasso di disoccupazione nel 2015 rimarrà ancorato sugli alti livelli di fine 2014 (12,9%), mentre scenderà progressivamente nel 2016, di pari passo con la ripresa dell'occupazione, registrando un 12,6% in media d'anno (12,4% nel quarto trimestre).

Considerando anche le ULA equivalenti in CIG, il CSC stima che l'incidenza della forza lavoro inutilizzata raggiungerà un massimo del 14,2% a fine 2014, per scendere gradualmente nel corso del biennio previsivo (13,2% nell'ultimo quarto 2016).

Per avere un quadro completo della debolezza del mercato del lavoro, ai circa 3 milioni e 300mila disoccupati stimati nel terzo trimestre 2014 (+113,2% rispetto a sette anni prima) bisogna aggiungere altri due gruppi di senza lavoro, totali o parziali: gli occupati part-time involontari (2 milioni e 595mila, +111,8%) e i non-occupati che sarebbero disponibili a lavorare ma non hanno compiuto azioni di ricerca attiva perché scoraggiati (1 milione e 708mila individui, +73,4%) oppure perché stanno aspettando l'esito di passate azioni di ricerca (725mila, +88,5%). In totale, sono 8 milioni e 600 mila le persone a cui, in un modo o nell'altro, manca lavoro.

Un altro dato che riflette il deterioramento del mercato del lavoro durante la crisi è l'ormai elevatissimo stock di disoccupati di lunga durata: nel terzo trimestre 2014 tra i disoccupati quelli alla ricerca di un impiego da almeno dodici mesi sfioravano i 2 milioni (+196,7% rispetto all'estate del 2007), il 57,1% del totale.

Retribuzioni di fatto ancorate alle contrattuali

Nell'intera economia l'aumento delle retribuzioni contrattuali sarà pari all'1,1% nel 2015 e all'1,2% nel 2016, dopo il +1,2% nel 2014. Quella delle retribuzioni di fatto nominali sarà lievemente superiore, grazie all'allun-

gamento degli orari (+1,4% nel 2015 e +1,5% nel 2016). A fronte di un'inflazione estremamente bassa, le retribuzioni reali nel totale dell'economia, dopo il +1,0% nel 2014, cresceranno dell'1,2% nel 2015 e dello 0,9% nel 2016.

Sulla dinamica complessiva delle retribuzioni contrattuali continua a pesare il blocco delle procedure negoziali nel settore pubblico (circa un quarto del monte retributivo totale). Il congelamento delle retribuzioni pubbliche, inizialmente introdotto per il triennio 2010-2012, è stato via via prorogato, da ultimo dalla Legge di Stabilità 2015, al 31 dicembre dell'anno prossimo. Il CSC prevede che le procedure negoziali nel settore pubblico si riapriranno nel 2016 e che nella seconda metà dell'anno si concluderanno i primi rinnovi contrattuali.

L'attività contrattuale è stata intensa, invece, nell'industria: in quella in senso stretto, i contratti rinnovati tra fine 2012 e primavera 2014 coprono circa il 95% del monte retributivo e hanno fissato aumenti per il triennio 2013-2015 o per quello 2014-2016 prendendo a riferimento le previsioni ISTAT di inflazione al netto degli energetici importati, così come formulate ad agosto 2012 e a maggio 2013³. Sulla base dei CCNL in vigore, le retribuzioni contrattuali nell'industria in senso stretto cresceranno del 2,1% nel 2015, dopo il +2,4% nel 2014.

Nei servizi privati, dove la copertura degli accordi vigenti è solo del 17,6%, la crescita delle retribuzioni contrattuali rimarrà nel 2015 sui livelli del 2014 (+1,0%), dato che i contratti in rinnovo prenderanno a riferimento le previsioni di inflazione ISTAT formulate lo scorso maggio, che per il 2015 sono state abbassate a 1,3% dal 2,0% indicato un anno prima.

Dal 2015 rallenta l'aumento del CLUP Dopo il +2,2% nel 2014, l'aumento del CLUP nel totale dell'economia italiana si smorzerà a +0,9% nel 2015, grazie a una dinamica della produttività che tornerà in territorio positivo (+0,4% dal -1,0% di quest'anno). Nel 2016 la corsa del CLUP si arresterà (variazione nulla), grazie a un ritmo di crescita della produttività in accelerazione (+0,6%), mentre quello del costo del lavoro scenderà allo 0,7% (dal +1,2% nel 2014 e nel 2015).

Le previsioni scontano l'impatto degli incentivi sulle nuove assunzioni a tempo indeterminato effettuate nel 2015 (decontribuzione totale fino a un tetto di 8.060 euro annui) previsti dalla Legge di Stabilità, che avranno pieno effetto nel 2016. Ma non quello dell'intera deducibilità del costo del lavoro dalla base imponibile IRAP, perché questa parte dell'imposta in Contabilità Nazionale non è imputata al costo del lavoro ma alle entrate indirette. Tenendo conto anche di quest'ultimo intervento (che si spalma su due anni dato il meccanismo degli acconti), nel settore privato la dinamica del costo del lavoro risulterà più bassa, pari a -0,1% nel 2015 (invece che +1,5%) e a -0,5% nel 2016 (invece che +0,7%). Quella del CLUP scenderà a -0,5% e -1,4% (da +1,1% e -0,2%).

Inflazione bassa nel 2015, sale nel 2016 La variazione dei prezzi al consumo in Italia è risalita al +0,2% annuo a novembre, dopo essere scivolata in territorio negativo (-0,2% a settembre;

³ La previsione ISTAT di agosto 2012 per l'inflazione IPCA al netto degli energetici importati (+2,0% nel 2013, +1,8% nel 2014, +2,1% nel 2015) è stata presa a riferimento dagli accordi rinnovati fino a maggio 2013, quando le stime sono state riviste (+1,8% per il 2013, +1,8% per il 2014 e +2,0% per il 2015). Il 30 maggio 2014 l'ISTAT ha comunicato la nuova previsione 2014-2017 (+0,8% per il 2014, +1,3% per il 2015, +1,5% per il 2016 e +1,6% per il 2016).

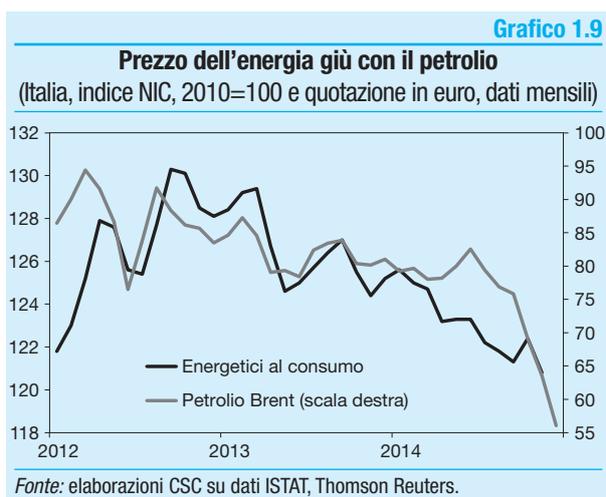
indice NIC). Questo andamento, però, è stato interamente determinato da un significativo effetto base, per il confronto con lo stesso periodo del 2013, quando i prezzi erano scesi molto.

Il brusco calo delle quotazioni del petrolio, la perdurante debolezza della domanda interna e le attese dei consumatori di ulteriori ribassi dei prezzi tengono alto il rischio di deflazione. L'indebolimento dell'euro, la dinamica del CLUP, che frena ma resta relativamente elevata nel 2015 (arrestandosi però l'anno successivo), e la prevista ripartenza dell'economia italiana, tuttavia, sosterranno gli incrementi dei prezzi. Perciò, lo scenario CSC, come già a settembre, esclude il materializzarsi di un processo generalizzato di riduzione dei livelli dei prezzi in Italia. La dinamica annua resterà poco sopra lo zero, attestandosi in media a +0,2% sia nel 2014 sia nel 2015 (da +0,3% e +0,5% previsti a settembre). La revisione al ribasso nel 2015 è in larga misura ascrivibile alla flessione del petrolio. In seguito, la dinamica dei prezzi risalirà, portandosi al +0,6% in media nel 2016.

Queste previsioni scontano il fatto che nel prossimo anno la dinamica totale dell'indice dei prezzi rimanga sotto a quella *core* (esclusi energia e alimentari). Quest'ultima si è stabilizzata su valori molto bassi, a seguito della prolungata debolezza dell'attività economica in Italia: +0,5% annuo a novembre (da +1,0% in aprile). Al suo interno, accelerano i prezzi dei servizi (+0,9%, da +0,6% a settembre). Sono invece caduti in deflazione quelli dei beni industriali (-0,1% annuo, da +0,4% a giugno), settore più esposto alla concorrenza e i cui prezzi da tempo registravano una dinamica più bassa.

I prezzi alimentari sono risaliti negli ultimi mesi (+0,5% annuo in novembre, da -0,6% a luglio), posizionandosi sugli stessi valori della componente *core*. Tale andamento è stato guidato dagli alimentari freschi, i cui prezzi sono più direttamente legati alle quotazioni delle commodity: +0,8%, da -2,9%. Gli alimentari lavorati, invece, continuano a frenare (+0,4%, da +1,8% a inizio anno). Gli alimentari contano per il 17,4% nel paniere complessivo dei prezzi al consumo in Italia.

I beni energetici hanno prezzi in forte discesa (-2,9% annuo in novembre). Questi prezzi in Italia seguono con un ritardo di 1-2 mesi, e in misura attenuata per l'alta incidenza delle altre componenti (come le imposte) che determinano prezzi e tariffe, l'andamento della quotazione del petrolio Brent tradotta in euro (-20,8% annuo a novembre; Grafico 1.9). A cavallo tra fine 2014 e inizio 2015 sono attesi perciò nuovi cali dei listini energetici al consumo, sulla scia dei ribassi petroliferi di ottobre-dicembre. La diminuzione dei prezzi al consumo dei prodotti energetici sarà estesa all'intero 2015, data la previsione di un petrolio in forte ribasso in euro (-25,6% il Brent in media d'anno). Nel 2016, invece, il prezzo del



petrolio registrerà un +7,1% in euro e ciò sosterrà i prezzi al consumo degli energetici. Questa voce pesa per l'8,6% nel paniere dei prezzi.

I consumatori italiani continuano ad attendersi una riduzione del livello generale dei prezzi: in novembre -11 il saldo delle risposte (da +28 a fine 2011). Tali attese sono influenzate soprattutto dalla diminuzione dei prezzi dell'energia, che sono tra i beni a maggior frequenza di acquisto.

Sullo scenario dell'inflazione nel 2016 pesa il rischio di un nuovo possibile rialzo, da gennaio, dell'aliquota ordinaria IVA (dal 22% al 23%) e delle aliquote ridotte, inserito come clausola di salvaguardia dei conti pubblici. Il suo eventuale impatto sull'andamento dei prezzi al consumo, comunque, sarebbe limitato, sebbene la prevista accelerazione dell'attività economica nel 2016 renderebbe possibile un maggiore trasferimento sui listini finali rispetto a quanto osservato con i rincari IVA varati di recente, che sono stati in gran parte assorbiti dai margini delle imprese.

Dinamica dei prezzi minore che in Germania

La dinamica dei prezzi al consumo in Italia si mantiene di poco inferiore a quella media dell'Area euro: il divario è di -0,1 punti in novembre, da un massimo di -0,6 in agosto (indici armonizzati IPCA). Sia i prezzi *core* sia quelli alimentari presentano nell'Area euro una dinamica poco più sostenuta di quella che si registra in Italia. Inoltre, i prezzi energetici nella media dell'Area registrano una flessione meno marcata.

In particolare, la dinamica dei prezzi al consumo in Italia resta più bassa di quella in Germania, nonostante quest'ultima sia in calo. In novembre l'incremento dei prezzi tedeschi ha frenato al +0,6% annuo (dal +1,2% a gennaio). Il differenziale tra Italia e Germania si è perciò assottigliato a -0,4 punti percentuali (da un massimo di -1,0 punti in agosto). In Germania, come nella media dell'Area euro, sia i prezzi *core* sia quelli alimentari aumentano più che in Italia, mentre quelli energetici calano meno.

Deficit pubblico in discesa

Il CSC stima un indebitamento netto della PA al 3,0% del PIL quest'anno, al 2,7% nel 2015 e al 2,5% nel 2016 (Tabella 1.2).

Per quest'anno e il prossimo le stime sono sostanzialmente in linea con quelle indicate dal Governo e recepite dal Parlamento. Per il 2016 il deficit rimarrà sensibilmente al di sopra della previsione del Governo (1,8% del PIL) per effetto principalmente dell'esclusione della clausola di salvaguardia che vale 12,8 miliardi (0,8% del PIL) e che prevede l'aumento delle imposte indirette. Questa esclusione dallo scenario di previsioni CSC è dettata dalla necessità di non tornare a deprimere

Tabella 1.2

Il quadro della finanza pubblica (Valori in % del PIL)				
	2013	2014	2015	2016
Entrate totali	48,3	48,6	48,5	48,3
Uscite totali	51,1	51,6	51,2	50,8
Pressione fiscale apparente	43,3	43,5	43,3	43,1
Pressione fiscale effettiva	48,9	49,1	48,9	48,7
Indebitamento netto	2,8	3,0	2,7	2,5
Indebitamento netto strutturale	1,0	1,1	0,8	1,3
Saldo primario	2,0	1,7	1,9	2,0
Saldo primario strutturale	3,9	3,7	3,8	3,2
Debito pubblico	127,9	132,2	133,8	133,7
Debito pubblico (netto sostegni)*	123,2	128,4	130,1	130,0

* Prestiti diretti a paesi euro e quota di pertinenza dell'ESM.
Fonte: elaborazioni CSC su dati ISTAT e Banca d'Italia.

l'economia. Ulteriori restrizioni avrebbero, infatti, l'effetto di far avvitare il Paese in un circolo vizioso di manovre, caduta del PIL effettivo, discesa del PIL potenziale, aumento del saldo di bilancio strutturale, ulteriori manovre correttive. È la spirale in cui il Paese è rimasto coinvolto dal 2012 a oggi e che va assolutamente spezzata utilizzando tutta la flessibilità delle regole europee, ora che, dopo cinque anni, si riaffaccia la ripresa. D'altra parte il deficit previsto per il 2016, in assenza della maggiore imposizione prevista dalla clausola di salvaguardia, è in grado di consentire l'avvio del processo di riduzione del debito e si mantiene ben al di sotto della soglia del 3,0% del PIL.

Il deficit di bilancio strutturale, ossia al netto dell'andamento del ciclo e delle una tantum, sarà pari all'1,1% del PIL nel 2014 (dall'1,0% del 2013), allo 0,8% nel 2015 e all'1,3% nel 2016. Nello scenario CSC il conseguimento del pareggio di bilancio strutturale è più graduale rispetto a quanto previsto dal Governo. Va rilevato che secondo la metodologia dell'OCSE già quest'anno il pareggio strutturale sarebbe raggiunto; mentre per l'FMI verrebbe conseguito nel 2016 senza bisogno di ulteriori interventi.

Il saldo primario è stimato all'1,7% del PIL quest'anno (dal 2,0% nel 2013), all'1,9% nel 2015 e al 2,0% nel 2016. In termini strutturali sarà al 3,7% del PIL quest'anno, salirà al 3,8% l'anno prossimo per poi scendere al 3,2% nel 2016.

Le previsioni del CSC inglobano sia la revisione dei conti economici nazionali sia il disegno di legge di Stabilità 2015 (DDL Stabilità) nella forma presentata alla Camera dei Deputati a ottobre scorso e aggiornata in seguito ai rilevati UE (tranne, come detto, la clausola di salvaguardia).

Migliora il fabbisogno Il fabbisogno di cassa delle amministrazioni pubbliche è risultato pari a 57,9 miliardi di euro nei primi nove mesi del 2014, 15,5 miliardi in meno rispetto allo stesso periodo del 2013. Riduzione confermata anche al netto di introiti da dismissioni (che riducono il fabbisogno), sostegni finanziari erogati ai paesi UEM (che lo accrescono), pagamenti dei debiti della PA verso le imprese e altre operazioni straordinarie (Tabella 1.3).

Il CSC stima che il debito pubblico nel 2014 si attesti al 132,2% del PIL (dal 127,9% nel 2013), toccherà il 133,8% nel 2015 e inizierà a scendere al 133,7% nel 2016. Il rientro partirà nel 2016 anche al netto dei sostegni ai fondi di stabilità europei (EFSF ed ESM): 128,4% del PIL quest'anno (dal 123,2% del 2013), 130,1% nel 2015 e 130,0% nel 2016. La stima include 0,3 punti di PIL di privatizzazioni e dismissioni immobiliari quest'anno e 0,7 punti sia nel 2015 sia nel 2016, come indicato dal Go-

Tabella 1.3

Fabbisogno in calo		
(Periodo gennaio-settembre; milioni di euro)		
	2013	2014
Fabbisogno PA	73.373	57.853
(+) Dismissioni	1.877	3.329
(-) Prestiti a EFSF e paesi membri	5.981	1.836
(-) Contributi a ESM	2.867	2.866
(-) Pagamenti debiti alle imprese	11.300	13.500
(+) Altre operazioni straordinarie	-3.600	3.000
Fabbisogno PA al netto delle operazioni straordinarie	51.502	45.980

Fonte: elaborazioni CSC su dati Banca d'Italia.

verno. Quest'anno l'obiettivo appare a portata di mano, visto che nei primi nove mesi queste entrate straordinarie sono state pari a 3,3 miliardi, lo 0,2% del PIL.

L'ammontare del debito comprende anche gli effetti del pagamento dei debiti della PA alle imprese che nei primi nove mesi ha inciso per 13,5 miliardi e complessivamente, dal 2013 sino a ottobre scorso per 32,5 miliardi di euro. Nella stima del debito pubblico non si è tenuto conto dei crediti nei confronti della PA che una volta certificati possono essere ceduti alle banche seguendo il meccanismo previsto dal DL 66/14.

Diminuisce la spesa pubblica ma non la spesa sociale Nello scenario CSC la spesa pubblica in rapporto al PIL si attesta al 51,6% del PIL nel 2014 (dal 51,1% nel 2013) per scendere il prossimo anno al 51,2% e al 50,8% nel 2016. L'aumento in valore quest'anno (+1,0%) è da imputare alla dinamica delle spese per prestazioni sociali (+3,9%), mentre saranno in diminuzione tutte le altre voci di spesa corrente. Nel 2015 l'aumento della spesa pubblica sarà più contenuto (+0,3%). Nel 2016, per effetto anche dello sblocco dei contratti del pubblico impiego, la spesa crescerà dell'1,4%. Le uscite in conto capitale risultano pari al 3,7% del PIL quest'anno, scenderanno al 3,6% nel 2015 per poi risalire al 3,8% l'anno successivo.

La spesa per interessi è stimata al 4,7% del PIL quest'anno (dal 4,8% del 2013) e rimarrà al 4,5% nei due anni successivi. La riduzione di tale spesa è legata a una dinamica dei tassi ancora più favorevole di quella ipotizzata a settembre scorso. Nello scenario del CSC i tassi di rendimento dei titoli italiani decennali rimarranno sui valori attuali fino alla fine del 2015. Il costo medio del debito pubblico risulta pari al 3,7% quest'anno (dal 4,1% nel 2013) e scenderà al 3,5% l'anno prossimo e al 3,4% nel 2016.

In diminuzione la pressione fiscale Le entrate complessive sono stimate dal CSC al 48,6% del PIL quest'anno, al 48,5% l'anno prossimo e al 48,3% nel 2016.

La pressione fiscale è attesa quest'anno al 43,5% del PIL, al 43,3% nel 2015, stesso livello del 2013 e scendere al 43,1% nel 2016. Questi numeri non includono (per una questione contabile) gli effetti della stabilizzazione del bonus di 80 euro prevista dal DDL Stabilità. Tenendone conto, la pressione fiscale scenderebbe al 42,8% del PIL nel 2015 e al 42,5% l'anno successivo.

L'incidenza effettiva della pressione fiscale sul PIL depurato dal sommerso salirà al 49,1% quest'anno, nel 2015 tornerà al 48,9%, come nel 2013, e scenderà al 48,7% nel 2016.

Nei primi sei mesi dell'anno le entrate tributarie sono risultate in lieve diminuzione (-0,4%) rispetto allo stesso periodo del 2013. Tendenza confermata dai dati dei primi sette mesi delle entrate statali (-0,6%). Le imposte dirette sono calate del 3,7%, le indirette hanno registrato un incremento del 3,5%.

Minore restrizione nel 2015 Con la Nota di aggiornamento al DEF e il successivo DDL Stabilità il Governo ha deciso di rallentare il percorso di rientro del deficit rispetto a quanto indicato in precedenza (Tabella 1.4). L'obiettivo del pareggio strutturale viene rinviato al 2017 (dal 2016) e per il 2015 è programmato un peggioramento del deficit di 0,4 punti di PIL (5,9 miliardi) rispetto al valore tendenziale. Si tratta di un intervento che va considerato posi-

tivamente in quanto limita la restrizione di bilancio programmata. Nello scenario del Governo, infatti, nel 2015 la correzione strutturale sarà dello 0,3% del PIL (il deficit strutturale passerebbe dallo 0,9% del 2014 allo 0,6% del 2015) contro una restrizione a legislazione vigente dello 0,7%. Il deficit per il 2015 passerebbe così dal 3,0% del PIL di quest'anno al 2,6% l'anno prossimo. La deviazione nel percorso di risanamento è stata giustificata alla Commissione europea, secondo quanto prevedono i trattati europei, con il peggioramento del quadro economico e con l'intenzione di realizzare importanti riforme strutturali.

D'altra parte, il Governo ha quantificato gli effetti che avrebbe avuto sull'economia italiana una manovra correttiva di dimen-

sioni tali da raggiungere il pareggio strutturale nel 2015: sarebbe stata necessaria una correzione da 0,9 punti percentuali di PIL che avrebbe generato un minor PIL, rispetto al tendenziale, di 0,3 punti nel 2015 e di ulteriori 0,1 punti nel 2016. Il rispetto della regola di riduzione del rapporto debito/PIL avrebbe imposto una correzione ancora più ampia (2,2 punti di PIL) che avrebbe diminuito il PIL, sempre rispetto al tendenziale, di 0,8 punti nel 2015 e di altri 0,1 punti nel 2016. Tali stime delle ricadute sul PIL sono da considerare per difetto, perché utilizzano parametri che si sono rivelati negli ultimi anni decisamente sottostimati.

Nel biennio 2016-2017, per raggiungere il pareggio strutturale, il Governo ha programmato una correzione strutturale di 0,6 punti di PIL (0,2 nel 2016 e 0,4 l'anno successivo). Il deficit complessivo scenderebbe nel 2016 all'1,8% del PIL e nel 2017 allo 0,8%, per raggiungere lo 0,2% nel 2018. La correzione strutturale è stata assicurata dalla clausola di salvaguardia che, in mancanza di interventi alternativi, recupererà 12,8 miliardi nel 2016 e 19,2 miliardi nel 2017 attraverso l'aumento delle aliquote IVA e di altre imposte indirette. Si tratta di un intervento che, secondo le stime del Governo, se realizzato genererebbe una perdita di PIL quantificabile in 0,7 punti percentuali a tutto il 2018. Anche questa stima va considerata per difetto. D'altra parte la clausola di salvaguardia è in questo momento indispensabile per rendere credibile il nuovo percorso di rientro e quindi più accettabile per i partner e la Commissione europea il rinvio dell'aggiustamento e del raggiungimento dei nuovi obiettivi.

Tabella 1.4

Il Governo sposta in avanti il pareggio di bilancio strutturale						
(Valori in % PIL)						
	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Quadro Tendenziale						
Deficit	2,8	3,0	2,2	1,8	1,2	0,8
Avanzo primario	2,0	1,7	2,3	2,7	3,1	3,4
Deficit strutturale	0,9	1,2	0,5	0,6	0,5	0,6
Debito pubblico	127,9	131,7	133,7	133,7	132,1	129,9
Var. PIL reale (%)	-1,9	-0,3	0,5	0,8	1,1	1,2
Quadro Programmatico						
Deficit	2,8	3,0	2,6	1,8	0,8	0,2
Avanzo primario	2,0	1,7	1,9	2,7	3,4	3,9
Deficit strutturale	0,7	0,9	0,6	0,4	0,0	0,0
Debito pubblico	127,9	131,6	133,1	131,9	128,6	124,6
Var. PIL reale (%)	-1,9	-0,3	0,6	1,0	1,3	1,4

Fonte: elaborazioni CSC su stime Governo.

1.2 Le esogene della previsione

Commercio mondiale in accelerazione... Prospettive più favorevoli per la dinamica degli scambi mondiali, stimolata dalla robusta crescita degli Stati Uniti e dalla buona velocità di crociera delle economie emergenti. Agiscono ancora da freno la debolezza della domanda interna nell'Area euro e, più in generale, le instabilità geopolitiche in Russia e Ucraina e nel Medio Oriente e il ricorso a misure protezionistiche.

Nello scenario del CSC, una lenta ripartenza dell'Area euro e una mitigazione delle tensioni geopolitiche permetteranno l'accelerazione della dinamica del commercio mondiale nel biennio di previsione, a un ritmo appena superiore a quello della crescita del PIL globale, ma lontano dalla performance pre-crisi.

La robusta dinamica degli scambi mondiali nel secondo e nel terzo trimestre 2014 (+0,7% e +2,0% congiunturali, rispettivamente) ha più che controbilanciato il calo nel primo (-0,6%). Le prospettive sono meno positive per la fine dell'anno e per l'inizio del 2015: la componente ordini esteri del PMI globale è diminuita a 50,6 nella media di ottobre-novembre da 52,0 nel terzo trimestre, rimanendo comunque in zona espansiva (Grafico 1.10).

Nel quadro previsivo, quindi, la dinamica del commercio mondiale rallenterà nel quarto trimestre 2014 e nel primo 2015. Successivamente tornerà a crescere ai ritmi registrati in media nell'anno in corso e accelererà nel 2016, restando comunque ampiamente sotto al passo tenuto prima del 2007.

Il combinato disposto di questi fattori è un miglioramento delle previsioni rispetto a quelle di settembre: +3,2% nel 2014 (da +2,6%) e +4,4% nel 2015 (da +4,0%). La crescita si consoliderà a +4,5% nel 2016.

Tabella 1.5

Le esogene internazionali della previsione (Variazioni percentuali)

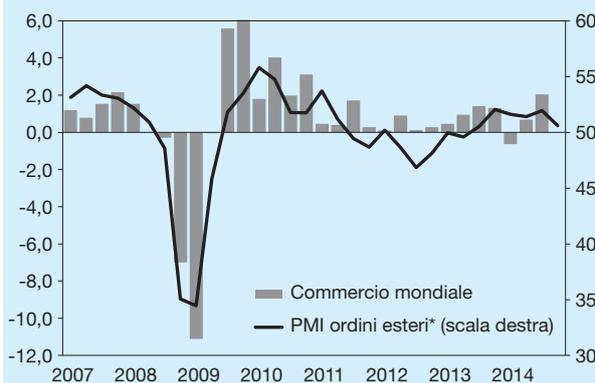
	2013	2014	2015	2016
Commercio mondiale	2,7	3,2	4,4	4,5
Prezzo del petrolio ¹	108,9	99,7	70,0	75,0
Prodotto interno lordo				
Stati Uniti	1,9	2,3	3,2	2,9
Area euro	-0,4	0,8	1,0	1,5
Paesi emergenti	4,7	4,3	4,7	4,9
Cambio dollaro/euro ²	1,33	1,33	1,25	1,25
Tasso FED ³	0,11	0,09	0,36	1,48
Tasso di interesse a 3 mesi USA ³	0,27	0,23	0,38	1,50
Tasso BCE ³	0,55	0,16	0,05	0,05
Tasso di interesse a 3 mesi Area euro ³	0,22	0,21	0,08	0,07

¹ Dollari per barile; ² livelli; ³ valori percentuali.

Fonte: elaborazioni e stime CSC su dati Eurostat, FMI, CPB.

Grafico 1.10

Il commercio mondiale cresce a buon ritmo (Dati trimestrali in volume destagionalizzati, variazioni % e indice 50=nessuna variazione)



* Media ottobre-novembre per il quarto trimestre 2014.

Fonte: elaborazioni CSC su dati MARKIT e CPB.

...verso un new normal

La dinamica degli scambi sarà in linea con quella del PIL mondiale nell'anno in corso (+3,3% secondo l'FMI) e superiore a essa nel 2015 (+3,8%) e nel 2016 (+4,0). Una crescita moderata, se confrontata con il periodo pre-crisi, quando era più che doppia di quella del PIL. Lo scenario previsivo è coerente, quindi, con una stabilizzazione della dinamica del commercio mondiale verso un *new normal* di lungo periodo.

Nel 2014, infatti, il rapporto tra scambi e PIL mondiali, che misura il grado di apertura del sistema economico globale, è pari al 43,9%, sullo stesso livello del 2010 e ampiamente sotto al picco del 2007 (46,5%). Dal 1990 al 2007, invece, il peso del commercio mondiale era aumentato di 1,1 punti di PIL medi annui.

In particolare, si è ridotto il grado di apertura dell'Area euro (i cui scambi sono un quarto di quelli mondiali), a causa della persistente debolezza della domanda interna, che ha penalizzato in particolare il commercio intra-Area. Anche grazie alla graduale ripartenza dell'Area euro, il peso degli scambi sul PIL mondiale tornerà lentamente ad aumentare nel biennio di previsione, raggiungendo il 44,4% nel 2016.

Continua il rischio protezionismo

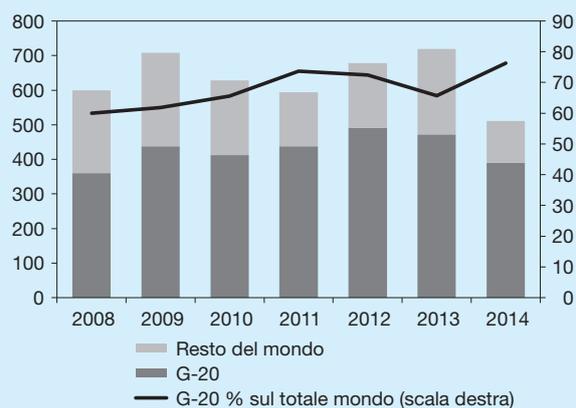
Permane, come rischio al ribasso della previsione sul commercio mondiale, il maggior ricorso al protezionismo, soprattutto nelle sue forme occulte, non facilmente rintracciabili e quantificabili.

Nel 2013 il numero di nuove misure protezionistiche attuate nel mondo ha superato quello del 2009 (719 rispetto a 709), quando il crollo degli scambi mondiali aveva fatto temere il ritorno alla politica di difesa delle produzioni nazionali, tra le principali cause dell'avvitamento nella Grande Depressione del 1929.

Nonostante gli appelli e gli impegni assunti nei vertici dei G-20, da una recente analisi del *Global Trade Alert* emerge che il varo di misure protezionistiche è aumentato ed è più diffuso proprio tra i paesi G-20, che rappresentano quattro quinti del PIL mondiale e hanno attuato il 76% delle nuove misure nel 2014 (Grafico 1.11). Tra questi, i BRIC hanno maggiormente alimentato il protezionismo: a essi sono riconducibili oltre il 50% delle misure attuate tra il 2013 e il 2014. Inoltre, il *Global Trade Alert* ha rilevato che le misure protezionistiche nell'anno in corso sono in genere sottostimate, poiché in seguito all'aggiornamento dei dati vengono continuamente riviste al rialzo.

Grafico 1.11

Rallenta l'avanzata protezionistica, tirata dai G-20 (Numero di misure protezionistiche attuate ogni anno)



Tasso annualizzato: per il 2008 si basa sul quarto trimestre, per il 2014 sui primi 3 trimestri.

Fonte: elaborazioni CSC su dati *Global Trade Alert*, 16° Rapporto, novembre 2014.

Per contrastare il ricorso al protezionismo, sono in corso negoziazioni bilaterali allargate per la stipula di accordi commerciali. Tra di essi, i due più importanti sono il *Trans-Pacific Partnership* (TPP) e il *Transatlantic Trade and Investment Partnership* (TTIP); il loro esito è di importanza fondamentale per il futuro assetto del commercio mondiale, visto che regoleranno tre quarti degli scambi commerciali. Il TPP potrebbe essere in dirittura di arrivo: i negoziatori (Stati Uniti, Canada e dieci paesi di Sud America, Asia e Pacifico) sperano di raggiungere un'intesa entro la fine del 2014. Il TTIP, che riguarda Stati Uniti e Unione europea, procede invece a rilento.

Stabili gli squilibri dei conti con l'estero Nel 2014 i saldi delle bilance delle partite correnti dei principali paesi si sono stabilizzati sui livelli raggiunti nel 2013. Tenderanno a rafforzarsi i surplus cinese e, più lentamente, giapponese; in leggero peggioramento, invece, il deficit americano. Il surplus dell'Area euro resterà vicino al livello raggiunto nel 2014 (+2,5% del PIL), massimo storico.

Nel primo semestre del 2014 il deficit delle partite correnti americane si è stabilizzato sui livelli del 2013 (-2,3% del PIL). La ripresa dell'attività economica e un dollaro forte contribuiranno ad ampliare il deficit intorno al 2,8% nel 2016.

Il rallentamento in corso della domanda interna cinese e la moderata ripresa degli scambi internazionali determineranno il consolidamento del surplus cinese sopra al 2,0% del PIL nel 2014-16 (da 1,9% nel 2013; 2,3% nel 2016).

Il surplus giapponese, in forte riduzione dal 2007, è atteso scendere sotto l'1% del PIL nel 2014; nel 2016 la ripresa della domanda mondiale e la svalutazione dello yen lo riporteranno sopra l'1%.

Nell'Area euro la debolezza della domanda e il miglioramento competitivo fornito dalla svalutazione della moneta unica determinerà un ulteriore aumento del surplus delle parti correnti, previsto salire fino al 2,6% del PIL nel 2015, livello mai raggiunto prima (si veda il riquadro *Area euro: correzione zoppa degli squilibri nei conti con l'estero*).

Area euro: correzione zoppa degli squilibri nei conti con l'estero

L'accumulazione di squilibri delle partite correnti tra paesi *core*, in surplus, e paesi periferici, in deficit, è una delle cause principali della crisi dell'Area euro. Lo stop dei flussi finanziari dal *core* verso la periferia dell'Area ha amplificato l'intensità e la persistenza della recessione nei paesi in deficit costretti a rientrare rapidamente dal passivo.

Ciò sarebbe potuto essere attenuato se contemporaneamente fossero stati ridotti gli attivi. In realtà, l'aggiustamento nei conti con l'estero è stato fortemente asimmetrico tra i paesi dell'Area. Il deficit dei paesi periferici è in gran parte rientrato, mentre il surplus di quelli *core* è rimasto sostanzialmente invariato. L'obiezione solitamente avanzata dalle autorità e dagli economisti tedeschi è che il surplus della Germania verso il resto dell'Area euro si è annullato (dal 3,0% del PIL); ma ciò è avvenuto attraverso una riduzione delle esportazioni intra-

Area maggiore di quella delle importazioni, un divario segnaletico della debolezza della domanda interna in tutta l'Area. Il combinato disposto è un aumento del surplus dell'Area verso il resto del Mondo.

La correzione e questo avanzo sono un segnale di forza? È stato raggiunto un nuovo equilibrio? Le risposte sono entrambe negative.

Puntando tutti nello stesso periodo a recuperare competitività di prezzo e di costo, infatti, i paesi in deficit hanno generato deflazione e stagnazione della domanda, al loro interno e, in assenza di una risposta speculare nei paesi in attivo, nell'intera Area. Nell'insieme si è innescata una corsa verso il basso che ha gelato gli scambi commerciali e l'attività produttiva, perché il loro sforzo non è stato controbilanciato dal rilancio della domanda interna e/o da maggiore inflazione nei paesi *core*.

La frenata dei prezzi è stata, infatti, generalizzata e ciò ha reso più lungo e più difficile il necessario percorso di riallineamento della competitività tra *core* e periferia, ancora lontano dall'essere completo. C'è un rischio molto concreto che questa situazione duri a lungo, con l'economia dell'Area euro intrappolata in una spirale di deflazione e recessione.

Per uscirne occorre, innanzitutto, uno stimolo coordinato a livello europeo alla domanda interna e agli investimenti attraverso la politica di bilancio. Stimolo che il piano Juncker non garantisce. Ed è necessaria una dinamica più vivace di prezzi e domanda nei paesi in surplus, in particolare in Germania, per riequilibrare il peso dell'aggiustamento e limitarne gli effetti negativi.

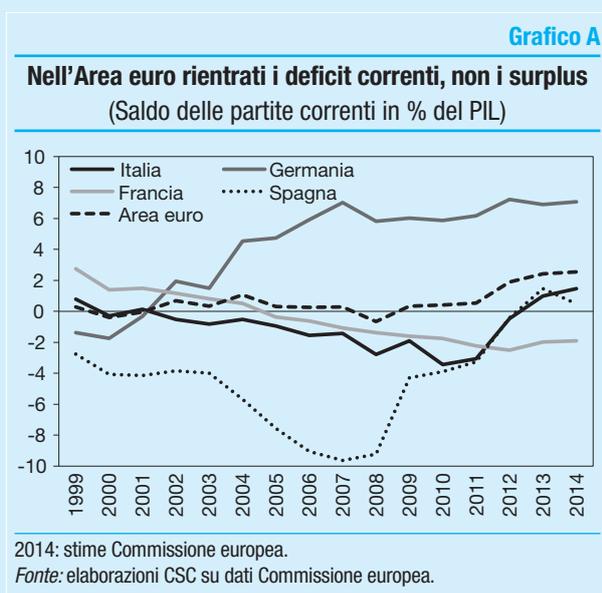
Squilibri in correzione unilaterale

Con l'introduzione della moneta unica, che ha eliminato la leva del tasso di cambio, si sono ampliati i surplus dei paesi con una debole dinamica della domanda interna e/o un favorevole andamento della competitività, come Germania e Paesi Bassi, e specularmente i deficit di quelli con una vivace crescita della domanda e con costi e prezzi in maggiore aumento, in particolare i PIGS (Portogallo, Irlanda, Grecia e Spagna) e, in misura minore, Italia e Francia.

Con la crisi è avvenuta una decisa correzione dei deficit. Niente è cambiato, invece, per i surplus.

Il saldo dei paesi PIGS è migliorato rapidamente: secondo la Commissione europea, nel 2014 quello spagnolo è pari a +0,5% del PIL (da -9,6% nel 2007), quello irlandese a +5,5% (da -6,1%), quello greco a -2,8% (da -15,8%) e quello portoghese a -0,2% (da -10,0%). La bilancia corrente italiana, dopo avere toccato un minimo nel 2010 (-3,5% del PIL), registra un surplus dell'1,5% nel 2014 (1,6% secondo le stime CSC). Fa eccezione la Francia, il cui deficit è all'1,9% del PIL nel 2014, dall'1,0% nel 2007. I surplus di Germania e Paesi Bassi, invece, si sono consolidati su livelli molto alti: a 7,1% nel 2014 da 7,0% nel 2007 quello tedesco e a 7,8% da 7,3% quello olandese. Nel complesso il saldo corrente dell'Area euro raggiunge nel 2014 il surplus record del 2,5% del PIL (Grafico A).

Nel 2014 nessun paese registra un deficit corrente "eccessivo", secondo i parametri identificati dalla Commissione europea nella *Macroeconomic Imbalances Procedure* (più del 4% del PIL, in media, negli ultimi tre anni). Al contrario, la Germania e i Paesi Bassi sono per il quarto anno consecutivo in area di surplus eccessivo, avendo ottenuto un saldo medio, negli ultimi tre anni, superiore alla soglia del 6% del PIL. Nonostante ciò, la Commissione non ha ancora aperto nei loro confronti una procedura di squilibrio eccessivo, che potrebbe portare a eventuali sanzioni.



Deflazione competitiva:...

Un surplus, infatti, non è di per sé una buona notizia. Soprattutto in un'unione economica e monetaria, dove ai flussi in entrata in un paese corrispondono flussi in uscita da un altro (al netto degli scambi extra-Area) e l'obiettivo dovrebbe essere quello di intensificare gli scambi tra paesi. Scomponendo nelle sue determinanti la dinamica del saldo commerciale, che spiega in media quasi i quattro quinti di quella della bilancia corrente nei paesi dell'Area euro, risulta evidente, invece, una frenata dell'attività di import-export in tutti i paesi.

In Germania, per esempio, la crescita dell'export di merci a prezzi costanti si è ridotta da +8,1% medio annuo negli anni 1999-2007 a +2,0% dopo il 2007 e quella dell'import da +6,3% a +2,8%. Dal 2007 al 2014 la maggiore crescita degli acquisti all'estero rispetto a quella delle vendite ha comportato un contributo negativo alla variazione del saldo commerciale (-0,4 punti di PIL), in parte controbilanciato da uno positivo offerto dall'evoluzione delle ragioni di scambio (+0,2 punti), perché il deflatore dell'export è aumentato più di quello dell'import.

Dinamiche relative opposte delle componenti del saldo commerciale si sono registrate nei paesi che erano in deficit all'inizio della crisi. In Italia l'export di merci è quasi tornato sui livelli pre-crisi (crescita media annua +4,5% nel 1999-2007 e -0,1% nel 2007-2014) mentre l'import è sotto (crescita da +4,5% a -2,0%). In Spagna la dinamica delle vendite è rimasta positiva (da +5,4% a +3,1%) e invece quella degli acquisti è diventata negativa (da +7,5% a -3,4%).

Dal 2007 al 2014, quindi, il contributo dell'andamento degli scambi a prezzi costanti alla variazione del saldo commerciale è stato positivo in Italia (+2,8 punti di PIL) e soprattutto in Spagna (+9,0 punti). L'evoluzione delle ragioni di scambio ha offerto invece un contributo negativo (-0,1 punti in Italia e -1,6 in Spagna). In Francia, infine, entrambi i contributi sono stati marginalmente negativi (-0,2 punti l'import-export e -0,1 le ragioni di scambio).

L'apporto negativo delle ragioni di scambio, soprattutto in Spagna, segnala un guadagno di competitività, perché vuol dire che i prezzi dei beni esportati si sono ridotti rispetto a quelli importati. La stessa conclusione è indicata dall'evoluzione del CLUP. In Germania la dinamica del CLUP, piatta nel periodo pre-crisi, è poi aumentata poco sopra quella media nell'Area euro. In Italia e in Francia ha rallentato appena sotto al ritmo tedesco, permettendo un recupero limitato del gap di competitività. Recupero molto più consistente, invece, in Spagna e negli altri PIGS, dove il CLUP si è fermato, in media, durante la crisi.

...un gioco a somma negativa...

La deflazione competitiva nei PIGS e la riduzione della domanda interna hanno favorito le loro esportazioni ma, soprattutto, ha gelato le importazioni. Poiché gli acquisti dall'estero hanno frenato in tutti i paesi, si è verificata una perdita netta di domanda. All'interno dell'Area euro, l'export dei PIGS ha conquistato una quota più grande spiazzando quello degli altri paesi, mentre la torta si è ridotta. A trainare le vendite all'estero è rimasta solo la domanda extra-Area.

Il problema è stato aggravato dalla simultaneità di questi aggiustamenti. Al contrario di quello che è avvenuto nel periodo pre-crisi, quando la Germania era l'unico paese a contenere costi, prezzi e domanda interna in un momento di grande vivacità della domanda negli altri paesi dell'Area. Il risultato è stato una diminuzione del grado di apertura dell'Area euro.

Infatti, al netto dei flussi con i paesi fuori dall'Area euro, la cui domanda ha continuato a sostenere le vendite europee, gli scambi tra i paesi dell'Area si sono ridotti: la somma di export e import intra-Area è scesa dal 33,0% del PIL nel 2007 al 31,7% nei primi nove mesi del 2014, dopo un recupero quasi fino al picco pre-crisi nel 2011.

In particolare, il calo riguarda gli scambi tra imprese europee, sotto forma sia di beni di investimento sia di semilavorati. Rappresenta quindi una perdita in termini di capacità produttiva e di trasferimento di tecnologia e conoscenze e uno sfilacciamento delle connessioni imprenditoriali all'interno delle catene globali del valore.

...con effetti persistenti

Gli aggiustamenti nei conti con l'estero saranno duraturi? Per verificarlo la Commissione europea stima il saldo di parte corrente aggiustato per il ciclo.

Nel 2014 il saldo stimato è abbastanza vicino a quello effettivo per tutti i paesi, a eccezione della Grecia (-7,8% del PIL, contro il -2,8% effettivo). In particolare, il saldo della bilancia corrente aggiustata per il ciclo è addirittura superiore a quello effettivo in Germania (+7,8% contro +7,1%), inferiore ma positivo in Italia (+0,4% rispetto a +1,5%; +1,6% secondo il CSC) e ancora in deficit in Spagna (-1,2% da +0,5%) e in Francia (-2,2% da -1,9%).

Tuttavia, da altri angoli visuali la correzione non appare strutturale, anche se si tiene conto degli effetti persistenti della crisi, che ha posizionato su un sentiero più basso la crescita potenziale dell'Area euro e soprattutto quella dei paesi periferici.

Infatti, la completa chiusura del passivo nella bilancia corrente con l'estero ottenuto dai paesi periferici, tra cui Italia e Spagna, che hanno realizzato un surplus complessivo nel 2013 e nel 2014, è stato accompagnato da una riduzione limitata del gap di competitività accumulato prima della crisi¹.

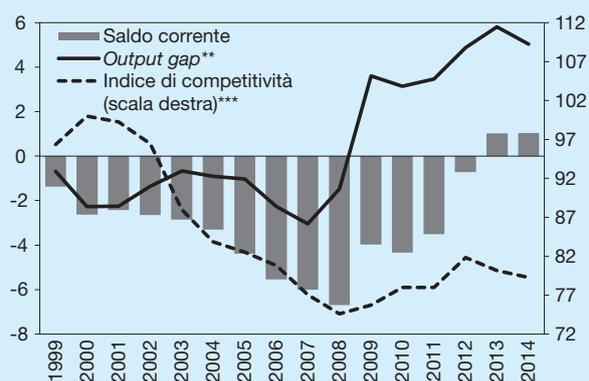
Nella media dei paesi periferici il tasso di cambio effettivo reale, calcolato utilizzando l'andamento del CLUP manifatturiero, che è un indice di competitività, si è deprezzato del 2,9% tra il 2007 e il 2014, mentre si era rivalutato del 20,0% dal 1999 al 2007, soprattutto per effetto dei movimenti valutari.

Il miglioramento dei conti con l'estero è spiegato soprattutto dall'effetto della recessione sulla domanda interna. Una misura della diminuzione della domanda è fornita dall'andamento dell'*output gap*, che valuta il livello del PIL effettivo rispetto a quello potenziale e, quindi, la posizione di un'economia lungo il ciclo. Un *output gap* negativo vuol dire che il PIL è più basso di quel che dovrebbe essere a causa di mancanza di domanda; e ciò comprime artificialmente le importazioni. Il ritorno del PIL effettivo su livelli più vicini a quelli potenziali porterebbe a un aumento dell'import che farebbe peggiorare il saldo corrente. Dunque, la presenza di un *output gap* negativo impone di interpretare come non strutturale e non di equilibrio (ossia, non sostenibile) il saldo corrente raggiunto.

Infatti, nei paesi periferici dell'Euroarea l'*output gap*, che già sconta un calo del PIL potenziale, si è ampliato (in valore assoluto) di 8,1 punti di PIL dal 2007 al 2014 (Grafico B). La chiusura dell'*output gap* riporterebbe quindi in deficit i conti con l'estero dei paesi periferici.

Grafico B

Il rientro dai deficit via recessione e deflazione (Paesi periferici dell'Area euro*, dati in % del PIL e indice 2000=100)



* Italia, Spagna, Portogallo, Irlanda, Grecia, Estonia, Cipro, Lettonia, Malta, Slovenia, Slovacchia.

** Con segno opposto: un valore positivo indica un livello del PIL sotto il potenziale, e viceversa.

*** Inverso del tasso di cambio effettivo reale deflazionato con il CLUP manifatturiero rispetto a 36 competitor. Media tra paesi ponderata con i flussi import-export. Un aumento dell'indice indica guadagno di competitività, e viceversa. 2014: stima Commissione europea per il saldo corrente e l'*output gap*; primi due trimestri per l'indice di competitività.

Fonte: elaborazioni CSC su dati Commissione europea.

¹ Oltre all'Italia e alla Spagna, il gruppo comprende Grecia, Irlanda, Portogallo, Estonia, Cipro, Lettonia, Malta, Slovenia e Slovacchia. Tutti questi paesi hanno registrato peggioramenti del deficit corrente prima della crisi e successivi miglioramenti.

Invece, nei paesi *core*, Germania in particolare, che avevano incrementato il proprio surplus prima della crisi, il saldo corrente è rimasto elevato anche grazie a un ampliamento dell'*output gap*, che ha bilanciato un calo di competitività soprattutto negli ultimi due anni (-5,4% l'indice di competitività dal 2007 al 2014; da +6,5% dal 1999 al 2007)². Una riduzione dell'*output gap* negativo favorirebbe quindi una contrazione del surplus.

Negli altri paesi, tra cui la Francia, il saldo corrente è peggiorato sia prima sia durante la crisi, coerentemente con una costante perdita di competitività (-4,8% dal 1999 al 2007 e -6,3% dal 2007 al 2014)³. L'ampliamento dell'*output gap* negativo ha comunque permesso una lieve riduzione del deficit negli ultimi due anni.

Ci sono, infine, dei fattori comuni che potenzialmente favoriscono un miglioramento dei conti con l'estero di tutti i paesi dell'Area. Uno di lungo periodo: lo spostamento della domanda globale verso i paesi emergenti, già in atto da tempo e in accelerazione durante la crisi. E uno con effetti a breve-medio termine: il deprezzamento dell'euro, che favorisce la competitività dei paesi membri rispetto a quelli extra-Area. Entrambi questi fattori, però, non contribuiscono al riequilibrio dei conti tra i paesi dell'Area. Inoltre, la svalutazione del cambio esporta i problemi di depressione e deflazione al resto del Mondo.

Che policy?

Da evitare, ovviamente, è un'ulteriore dose di deflazione e recessione, con un altro calo del PIL potenziale e un aggiustamento asimmetrico a carico dei soli paesi periferici. Occorre, invece, un forte stimolo alla domanda e agli investimenti, per fare ripartire gli scambi nell'Area euro.

Allo stesso tempo, è urgente che domanda e inflazione salgano nei paesi *core*, in particolare in Germania, favorendo l'aggiustamento lungo più direzioni: maggiori importazioni, maggiori esportazioni dei periferici e un riallineamento della competitività di prezzo senza spinte deflazionistiche.

² Il gruppo comprende Germania, Paesi Bassi, Austria e Lussemburgo.

³ Oltre alla Francia, il gruppo comprende il Belgio e la Finlandia.

Moderata ripresa nell'Area euro

Nel terzo trimestre del 2014 il PIL nell'Eurozona è aumentato dello 0,2% rispetto al trimestre precedente (+0,1% nel secondo), un incremento ancora ben lontano dai ritmi di crescita necessari per uscire dalla prolungata fase di quasi stagnazione che caratterizza l'Area da ormai più di quattro anni (Grafico 1.12) e che lo ha mantenuto del 2,2% al di sotto del livello raggiunto nel primo trimestre del 2008.

Continua la forte disomogeneità di crescita tra i vari paesi dell'Area in conseguenza dei divari competitivi ma soprattutto di un'errata gestione della crisi dei debiti sovrani. Alcuni, quali Italia e Cipro, sono ancora in recessione e altri avanzano a ritmi molto differenziati. Colpisce la vivacità della Spa-

gna, dove la crescita è a ritmi sostenuti (+0,5% congiunturale nel terzo, dopo il +0,5% nel secondo): iniziano, come in Grecia e Irlanda, a vedersi i frutti delle importanti riforme. Cresce, oltre le attese, la Francia (+0,3%), ristagna la Germania (+0,1%). Aumentano i consumi delle famiglie sia in Francia (+0,2% dopo il +0,3% del secondo trimestre) sia in Germania (+0,7%) ma continuano a ridursi, in entrambi i paesi, gli investimenti (-0,6% in Francia, -0,9% in Germania; si veda il riquadro *Piano Juncker: aiuta alcuni investimenti, ma non rilancia la crescita europea*). Si amplifica il contributo negativo del settore estero in Francia (da -0,1% dei primi due trimestri a -0,2%) mentre prosegue quello positivo in Germania (+0,2%).

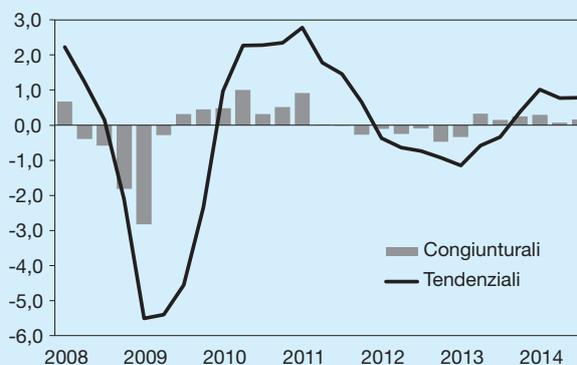
L'economia dell' Area rimane frenata, nel breve periodo, da condizioni creditizie ancora troppo rigide, dagli effetti ritardati delle politiche di consolidamento dei conti pubblici, dall'elevata disoccupazione e dagli attriti geopolitici in paesi vicini che, oltre a penalizzare direttamente le esportazioni di alcuni paesi, contribuiscono ad alimentare incertezza e sfiducia.

Per l'ultimo trimestre di quest'anno, indicazioni poco incoraggianti vengono dagli indici PMI di novembre: quello composito è diminuito di un punto (da 52,1 a 51,1, minimo da 16 mesi) e segnala un'attenuazione del ritmo di espansione dell' Area sia nel manifatturiero (51,2 da 51,5) sia nei servizi (51,1 da 52,3; Grafico 1.13). Calano, per la prima volta da luglio 2013, gli ordini, per l'ulteriore e più pesante contrazione di quelli manifatturieri (da 49,5 a 48,7) e la stabilizzazione di quelli dei servizi (da 51,2 a 50,0).

Tra le principali economie europee rallenta l'attività in Germania (composito da 53,9 a 51,7, minimo negli ultimi 17 mesi), arretra, per il settimo mese consecutivo e al ritmo più marcato dallo scorso febbraio, l'attività in Francia (indice composito a 47,9 da 48,3). La contrazione dei nuovi ordini sia in Germania (giù di 1,9 punti, a 49,7) sia in Francia (giù di altri 0,7

Grafico 1.12

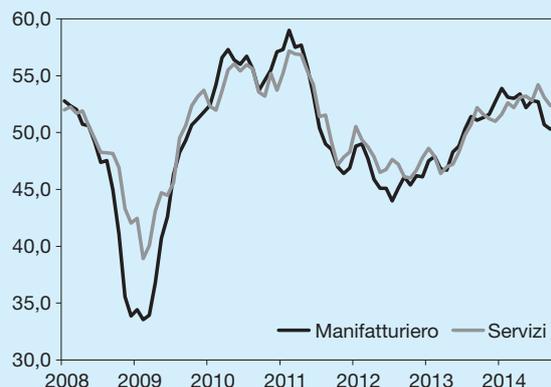
Area euro avanti adagio, quasi ferma
(PIL, variazioni %, dati trimestrali destagionalizzati a prezzi costanti)



Fonte: elaborazioni CSC su dati Eurostat.

Grafico 1.13

Scendono gli indicatori di attività nell'Area euro
(Indici PMI, 50=nessuna variazione)



Fonte: elaborazioni CSC su dati Markit.

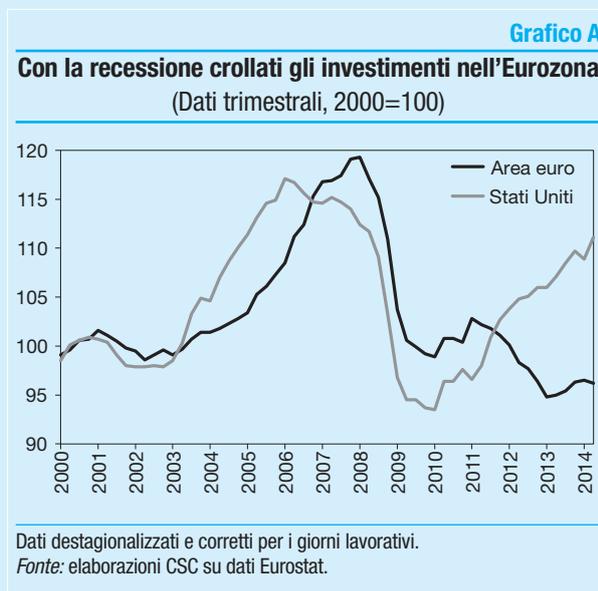
punti, a 47,0) lascia prevedere, per i prossimi mesi, un andamento piuttosto fiacco, se non addirittura negativo, dell'attività nel settore privato in entrambi i paesi (50 è la soglia che discrimina tra espansione e contrazione).

Indicazioni simili emergono dall'indice di sentimento economico elaborato dalla Commissione europea, che è rimasto sostanzialmente invariato in novembre (a 104,1 da 104,2); è migliorata leggermente la fiducia tra le imprese industriali (da -5,1 a -4,3), resta invariata nei servizi, peggiora nelle costruzioni (da -24,6 a -26,3). Torna a scendere quella dei consumatori.

Dopo il +0,8% di crescita atteso nel 2014, il PIL dell'Eurozona accelererà progressivamente nel 2015 (+1,0%) e nel 2016 (+1,5%), in linea con la ripresa della domanda mondiale e sostenuto da politiche monetarie accomodanti. Una spinta decisiva alla crescita delle economie dell'Area sarà fornita, già a partire dal quarto trimestre di quest'anno, dal deprezzamento dell'euro e dalla caduta dei prezzi del greggio; essi spiegano l'innalzamento delle stime CSC rilasciate a settembre, nettamente inferiori al consenso. Senza tali fattori esterni, queste stime avrebbero dovuto essere confermate o addirittura ribassate. Insieme a politiche di bilancio neutrali o leggermente espansive, petrolio ed euro più bassi contribuiranno al recupero di fiducia e a invertire la tendenza negativa delle aspettative di imprese e famiglie.

Piano Juncker: aiuta alcuni investimenti, ma non rilancia la crescita europea

Durante la crisi gli investimenti fissi lordi, ossia l'accumulazione di capitale, sono crollati in Europa: -17,9% dal picco di fine 2007 all'inizio del 2014 nell'Unione europea e -19,3% nell'Eurozona, all'interno della quale si sono registrati il -64,0% della Grecia, il -39,1% della Spagna, il -39,1% della Spagna, il -39,0% dell'Irlanda, il -36,0% del Portogallo e il -28,2% dell'Italia (Grafico A). Cadute drammatiche. D'altra parte, la debolezza della domanda interna continua a ostacolare il rilancio dell'Eurozona e ciò tiene alta la disoccupazione, allarga l'area di disagio sociale e alimenta la protesta e la disaffezione verso il progetto europeo. Da tempo, e soprattutto dopo l'esito delle ultime elezioni europee, si sollecita un'azione energica a livello europeo per far ripartire la domanda interna attraverso gli investimenti, pubblici e privati. Maggiori investimenti, oltre a sostenere la ripresa, rafforzano il potenziale di crescita dell'economia, che rischia invece di abbassarsi proprio a causa della ca-



renza di investimenti¹. Indicazioni in tal senso sono venute dall’FMI, che ha dedicato all’opportunità di aumentare gli investimenti pubblici, non solo nell’Area euro, un intero capitolo nell’ultimo *World Economic Outlook*². Nell’Area euro il sostegno agli investimenti deve fare i conti con la condizione restrittiva, posta dalle regole di bilancio e dalla loro interpretazione, di non gravare sui bilanci pubblici nazionali; un vincolo più volte messo in discussione ma mai superato.

La proposta lanciata all’inizio dell’estate da Jean-Claude Juncker, allora Presidente *in pectore* della Commissione europea, di varare un piano di investimenti per 300 miliardi aveva suscitato molte aspettative. Il Presidente Juncker ha ufficialmente presentato il piano il 25 novembre. È un piano che ha il vantaggio di aumentare la convenienza a investire senza intaccare i conti pubblici nazionali. Ma per il modo in cui è congegnato non appare in grado di generare investimenti aggiuntivi (rispetto a quelli che si sarebbero realizzati senza il piano) in misura tale da rappresentare il volano necessario per il rilancio della crescita in Europa. Ciò perché le risorse vere stanziare sono troppo limitate e perché l’iniziativa di attivare nuovi investimenti viene demandata ai privati e ai singoli governi; ma gli uni e gli altri continuano a essere soggetti alle medesime condizioni che hanno fin qui impedito di realizzare maggiori investimenti. Peraltro il piano potrebbe accrescere le differenze tra aree e paesi, giacché il rispetto dei criteri posti dal piano è meno probabile che si realizzi proprio là dove si è verificato il crollo maggiore degli investimenti e perché il finanziamento del piano distoglie risorse da fondi che alimentano progetti importanti che potrebbero favorire proprio i paesi più danneggiati dalla crisi.

Il piano di investimenti proposto dal Presidente della Commissione europea si basa sulla creazione di un fondo con 21 miliardi di garanzie (16 messi dalla Commissione e 5 dalla Banca europea per gli investimenti, BEI) che, grazie a una leva finanziaria stimata a 15, dovrebbe mettere in moto 315 miliardi di euro di investimenti nel triennio 2015-2017. La proposta verrà discussa al vertice del 18-19 dicembre del Consiglio europeo. Se approvata, la Commissione redigerà un regolamento a gennaio in modo che per fine giugno 2015 il piano possa partire.

I singoli paesi europei potranno contribuire volontariamente accrescendo le risorse del fondo direttamente oppure tramite le banche di promozione nazionale. Nel caso di contribuzione pubblica al fondo la Commissione considererà favorevolmente, ai fini della valutazione del rispetto del Patto di stabilità e crescita, le risorse investite, che formalmente non verranno escluse dal calcolo del deficit e del debito pubblici.

I 21 miliardi di garanzie di cui sarà originariamente costituito il fondo sono così determinati: 16 miliardi verranno dalla Commissione europea che fornirà come collaterale 6 miliardi presi dai due fondi europei *Connecting Europe Facility* (3,3) e *Horizon 2020* (2,7) e altri 2 dal proprio bilancio (in realtà, quindi, i miliardi sono 8, non 16, cifra a cui si arriva contando sul fatto che

¹ Per una ricognizione sulle cause del mancato avvio del ciclo degli investimenti nei paesi avanzati durante la ripresa seguita alla grande recessione del 2008-09 si veda CSC, “PARTENZA RITARDATA / 3 Investimenti penalizzati da incertezza e (in Italia) redditività ai minimi”, in *Scenari economici* n. 20, giugno 2014.

² FMI, *Is It Time for an Infrastructure Push? The Macroeconomic Effects of Public Investment*, WEO, autunno 2014.

la garanzia degli otto non verrà escussa simultaneamente; ciò di fatto aumenta ulteriormente la leva); altri 5 miliardi verranno dalla BEI. I 21 miliardi di garanzie, nelle intenzioni della Commissione, forniranno la base per l'emissione di un prestito obbligazionario da 63 miliardi da parte della BEI. Queste risorse serviranno a cofinanziare i 315 miliardi di investimenti che si intende realizzare. I 63 miliardi garantiti dalla Commissione e dalla BEI forniranno una protezione per i capitali dei privati in quanto avranno la priorità in caso di perdite (*first loss guarantee*). In ogni caso si tratta di prestiti, ossia gli investimenti da finanziare dovranno essere in grado di rimborsare integralmente il capitale utilizzato per realizzarli (visto che non c'è una quota a fondo perduto), oltre al pagamento degli interessi.

Le risorse del fondo dovrebbero essere destinate a realizzare infrastrutture strategiche a livello europeo (banda larga, reti per l'energia, infrastrutture di trasporto, ricerca e innovazione, progetti di energia rinnovabile ed efficienza energetica, e così via) ma non saranno definite quote né sulla base della tipologia degli investimenti né su quella delle aree geografiche in cui verranno spesi i soldi.

Per la realizzazione del piano è stata costituita una *Investment Task Force*, cui partecipano BEI, Commissione europea e paesi membri, che ha già avviato una prima selezione degli investimenti eleggibili da completarsi sulla base delle linee guida che verranno elaborate dalla Commissione. Per la realizzazione dei progetti sarà assicurata assistenza tecnica a tutti i livelli.

Da un punto di vista operativo il vantaggio dello schema proposto è quello di consentire la realizzazione di progetti di investimento senza che i paesi membri debbano finanziarli, anche solo in parte, visto che la garanzia è a carico della Commissione europea e della BEI. Inoltre, è presumibile che i tassi pagati mediamente sui progetti siano allineati a quelli praticati dalla BEI che sono più convenienti rispetto a quelli pagati in larga parte dei paesi europei. Tanto più che, assegnando la *first loss guarantee* sulla parte garantita da Commissione e BEI, i tassi di interesse pagati sui restanti 252 miliardi saranno presumibilmente particolarmente convenienti. Quindi per la realizzazione dei singoli progetti il piano può rivelarsi molto utile.

Questo piano, però, non appare in grado di rilanciare la crescita europea attraverso l'innalzamento degli investimenti. Per diverse ragioni.

Anzitutto, le risorse stanziare nel Fondo sono troppo limitate per consentire la realizzazione di un ammontare di investimenti aggiuntivi, rispetto a quelli che sarebbero stati realizzati in assenza del piano, sufficiente a trainare la ripresa europea. Infatti, la maggioranza delle infrastrutture hanno un elevato fabbisogno di risorse pubbliche a fondo perduto poiché non sono in grado di assicurare un rendimento tale da garantire la restituzione del capitale investito. La mancanza di una quota di risorse a fondo perduto limita gli investimenti finanziabili a quelli particolarmente redditizi e che sarebbero stati realizzati anche in assenza del piano stesso (a parte quella parte marginale che diventa più conveniente ai tassi di interesse più bassi che praticherà la BEI). Allo stesso modo, la scarsità di risorse immesse nel fondo e l'obiettivo di realizzare un ammontare significativo di investimenti ha imposto una leva

molto elevata (15). Questa costringerà la *task force* a selezionare solo i progetti a bassa rischiosità, proprio perché la liquidità a copertura di eventuali perdite è minima.

Il piano è finanziato prelevando risorse vincolate geograficamente che saranno destinate a realizzare investimenti senza alcun requisito geografico. Infatti, 6 miliardi su 8 vengono da *Connecting Europe Facility* (CEF) e *Horizon 2020*, che dovevano essere spesi in alcune aree territoriali. Il fondo CEF è destinato a infrastrutture strategiche europee già individuate e che vede l'Italia in una posizione di potenziale vantaggio in termini di eleggibilità. Peraltro questi due fondi erano già sottofinanziati rispetto alle necessità. Trasferendo risorse da essi al più ampio fondo non vincolato geograficamente il rischio è che siano sostenuti progetti che non saranno localizzati nelle aree geografiche che avrebbero beneficiato di quei due fondi e che, più di altre, ne avrebbero avuto bisogno.

Infine, non è chiaro se le eventuali risorse pubbliche nazionali che potrebbero aggiungersi al fondo saranno escluse dai saldi di bilancio ai fini del rispetto dei vincoli previsti dal Patto di stabilità e crescita. La proposta per il momento si limita a precisare che esse verranno trattate "favorevolmente"; una dicitura che lascia alla Commissione stessa un ampio margine di discrezionalità e che crea quindi incertezza. Ciò rende più complicato per i paesi che hanno difficoltà di bilancio fornire contributi aggiuntivi.

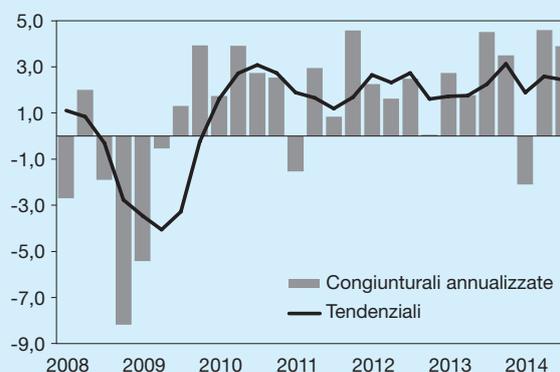
Oltre l'atteso la ripresa USA

Dopo il +2,3% di quest'anno, il PIL USA accelererà al 3,2% nel 2015. Frenato dal previsto aumento dei tassi di interesse, rallenterà al 2,9% nel 2016.

Nel terzo trimestre 2014 il PIL americano è cresciuto a un ritmo più rapido dell'atteso: +3,9% la variazione congiunturale annualizzata (Grafico 1.14), con i consumi in aumento del 2,2% e gli investimenti del 6,2% (+2,7% i residenziali). È tornato positivo il contributo del settore estero (+0,8%), con le esportazioni a +4,9% e import in leggera flessione (-0,7%). I dati più recenti rafforzano le aspettative di un consolidamento della ripresa nei prossimi trimestri: l'aumento dell'occupazione, il calo del prezzo della benzina, il seppur lento recupero del mercato immobiliare, l'aumento della ricchezza e il miglioramento dei bilanci delle famiglie sosterranno i consumi. D'altro canto, le imprese saranno indotte a procedere con più rapidità alla sostituzione di macchinari ormai vecchi o obsoleti e ad ampliare la loro capacità produttiva per adeguare lo stock di capitale a un più elevato livello di domanda aggregata.

Grafico 1.14

Si consolida la ripresa USA (PIL, variazioni %, dati trimestrali destagionalizzati)



Fonte: elaborazioni CSC su dati BEA.

Questo quadro favorevole viene confermato dai risultati dell'indagine ISM sull'attività produttiva in novembre: è rimasto su livelli storicamente elevati l'indice del manifatturiero (a 58,7 da 59,0), con i nuovi ordini, la componente più importante per le prospettive, in ulteriore aumento (a 66,0 da 65,8). A sorpresa, dopo il rallentamento di ottobre, sono ripartiti con slancio anche gli ordini dall'estero (a 55,0 in novembre, +3,5 punti rispetto al mese precedente): nei commenti degli operatori non si è registrato nessun riferimento all'apprezzamento del cambio o alla maggiore debolezza della domanda globale. È salito a 59,3 (da 57,1) l'indice nei servizi, con la componente relativa all'attività (64,0 da 60,0) e agli ordini (61,4 da 59,1) in forte espansione.

Rispetto alle ipotesi formulate dal CSC lo scorso settembre, l'economia americana potrà contare sullo stimolo addizionale della caduta dei prezzi del greggio, che sarà solo parzialmente neutralizzato dagli effetti sulle esportazioni di un cambio più forte e del rallentamento delle economie emergenti. La riduzione del prezzo del petrolio fornirà una spinta significativa al PIL già a partire dal 4° trimestre di quest'anno. Ne beneficeranno, infatti, sia le imprese, che vedono ridursi i costi, sia, specialmente, i consumatori, che beneficiano di un maggior potere d'acquisto. Tra questi ultimi, l'effetto sarà più ampio per i ceti medio e medio-bassi, per i quali la spesa in carburante rappresenta una più ampia percentuale dei consumi.

Oltre a incrementare il reddito disponibile, il calo del prezzo della benzina, passato dai 3,7 dollari a gallone di fine giugno ai 2,8 di fine novembre, migliora la fiducia e spinge a ridurre il risparmio precauzionale. Gli effetti positivi del maggiore ottimismo sono già evidenti nell'aumento delle vendite al dettaglio in ottobre (+0,3% su settembre) e di auto a novembre (17,1 milioni di unità da 16,4 in ottobre, dati annualizzati). Positive sono anche le prime indicazioni relative all'andamento degli acquisti nella stagione natalizia.

Al di sotto di una certa soglia e se prolungata (1-2 anni), la riduzione del prezzo del greggio porterebbe, tuttavia, al ridimensionamento degli investimenti in produzione e sviluppo di energie alternative e dello *shale oil* e all'aumento delle importazioni energetiche. Ciò limiterà ma non annullerà i vantaggi per l'economia americana della riduzione del prezzo del petrolio. Gli investimenti nel settore energetico rappresentano, infatti, una percentuale relativamente bassa del PIL.

Continuano i progressi sul mercato del lavoro: in novembre gli occupati non agricoli sono aumentati di altre 321mila unità, portando a 2,650 milioni il numero di posti di lavoro creati nel corso del 2014, il miglior risultato dal 1999, e al 5,8% il tasso di disoccupazione (Grafico 1.15). Ciò, nonostante il graduale ma costante aumento dell'offerta di lavoro, finirà per riflettersi

Grafico 1.15

Robusta la crescita dell'occupazione americana (Migliaia di unità e % della forza lavoro)



Fonte: elaborazioni CSC su dati Thomson Reuters.

sui salari orari, che nel corso del 2015 registreranno aumenti più rapidi di quelli piuttosto moderati registrati finora (+2,1% annuo in novembre).

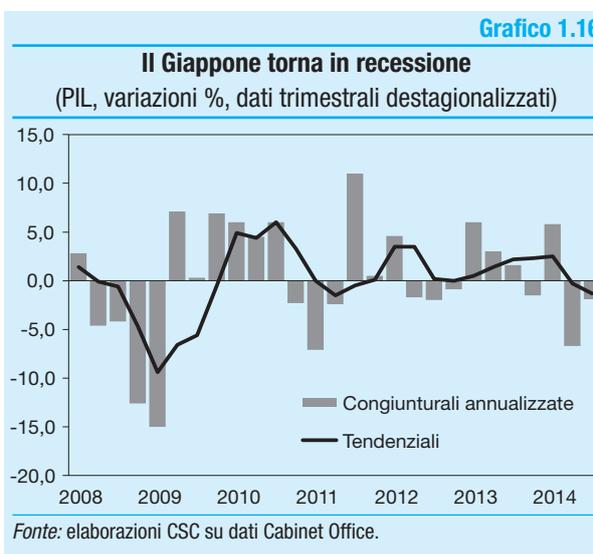
Più lenta del previsto è, invece, la ripresa del settore immobiliare, frenata nel 2014 da condizioni creditizie ancora molto stringenti e, nella prima parte dell'anno, da condizioni climatiche proibitive. Dallo scorso giugno, tuttavia, la stabilità dei prezzi (+0,3% in settembre su agosto, -0,9% rispetto a settembre 2013) e tassi sui mutui più favorevoli hanno reso più conveniente l'acquisto di una casa. Hanno così ripreso ad aumentare le vendite: dallo scorso agosto quelle di case nuove e da settembre quelle di case esistenti. Nel 2015 l'aumento dell'occupazione (e dei redditi) faciliterà l'accesso al credito e la formazione di nuove unità familiari, in particolare tra i giovani, e ciò si rifletterà in una maggiore domanda di abitazioni.

Giappone: La contrazione del
quarta recessione PIL nel terzo trimestre
dal 2008 dal 2008 2008 PIL nel terzo trimestre 2014 (-1,9% annualizzato, dopo il -6,7%) ha sancito il ritorno del Giappone in recessione, la quarta dall'inizio della crisi (Grafico 1.16).

L'aumento dell'IVA dal 5% all'8% in aprile ha avuto conseguenze più durature di quanto si aspettasse il governo su consumi (+1,5% annualizzato, da -18,8% nel secondo trimestre) e investimenti (-1,5%, da -17,6%). Il moderato recupero dell'economia inizierà nel quarto trimestre anche grazie al contributo delle esportazioni nette (0,3 punti percentuali nel terzo trimestre), che sono favorite dalla svalutazione dello yen, ai minimi da luglio 2007, sull'export (+5,2% annuo in volume a ottobre, ritmo più veloce da febbraio 2014) e dal calo del costo dei beni energetici importati in grande quantità dal paese. Il CSC stima una crescita del PIL intorno al potenziale (0,5%) nel 2014 e una successiva accelerazione fino all'1% nel 2016.

I dati di ottobre hanno confermato la lenta ripresa in atto: +0,9% mensile i consumi delle famiglie (da +1,5%) e +0,4% la produzione industriale (da +2,9%), ma l'inflazione ha rallentato ancora (+0,9% annuo l'indice *core* dei prezzi al netto dell'effetto dell'aumento delle imposte indirette, da +1,0%). La *Bank of Japan* ha confermato in novembre il massiccio piano di allentamento monetario annunciato ad ottobre e non ha escluso ulteriori interventi per raggiungere l'obiettivo di inflazione stabile al 2% e prevenire la caduta delle aspettative di rialzo dei prezzi, dovuta alla diminuzione dei prezzi petroliferi e alla dinamica ancora negativa delle retribuzioni reali. In ottobre, sempre escludendo gli effetti dell'incremento della tassa sugli acquisti, i salari reali sono infatti scesi dello 0,8% annuo (da -1,0%).

Grafico 1.16



In seguito alla deludente performance dei conti nazionali il premier Abe ha reagito drasticamente: rinvio all'aprile 2017 del secondo aumento dell'IVA al 10%, che era previsto a ottobre 2015 nell'ambito delle misure per il contenimento dell'alto deficit pubblico (8,2% del PIL nel 2013); elezioni per la Camera bassa anticipate di due anni al 14 dicembre al fine ottenere un rinnovato mandato al proseguimento delle sue politiche di rilancio dell'economia; annuncio di un nuovo piano da 3mila miliardi di yen di stimoli di bilancio a sostegno dei consumi. Le decisioni sono costate al paese il taglio del rating per l'incertezza sulla capacità di ridurre il debito pubblico, già al 245% del PIL nel 2013, e sull'efficacia delle ancora poco incisive riforme strutturali per il rilancio dell'economia, la cosiddetta terza freccia dell'Abenomics.

Regno Unito al galoppo ma disavanzo elevato

L'economia britannica è cresciuta dello 0,7% nel terzo trimestre, un incremento congiunturale simile a quello ottenuto nei sei trimestri precedenti (Grafico 1.17). Il modesto rallentamento del PIL rispetto al secondo trimestre (+0,9%) è legato principalmente alla frenata dei servizi (+0,8%, da +1,1%), mentre è migliorata la dinamica della produzione nei settori delle costruzioni (+0,8%, da +0,7%) e agricolo (+0,2%, da -0,2%); stabile l'incremento della produzione industriale (+0,2%). Meno bilanciata la crescita dal lato della domanda, che è stata ancora trascinata dalla spesa per consumi privati (+0,8%, da +0,6%), favorita dall'espansione dell'occupazione e dal raggiungimento del livello più

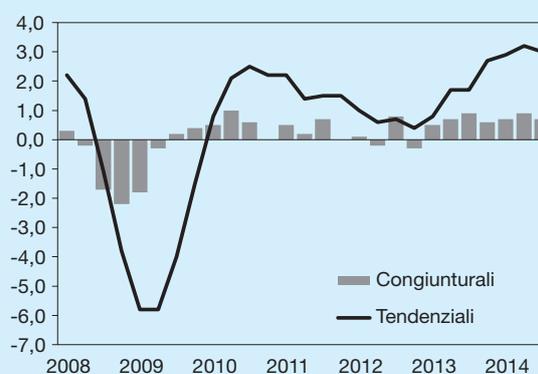
alto da marzo 2005 della fiducia dei consumatori. Negativo il contributo alla variazione del PIL delle esportazioni nette (-0,5 punti percentuali), per la contrazione dell'export (-0,4% come nei tre mesi precedenti) causata da debolezza dell'Eurozona e apprezzamento della sterlina.

Segni di buona espansione dell'attività emergono dal PMI dei servizi (settore che contribuisce per l'80% alla crescita dell'economia), che in novembre è risalito a 58,6 dopo aver toccato il minimo da maggio 2013 in ottobre (56,2). La crescita è prevista proseguire a un ritmo più moderato nei prossimi trimestri. Il PIL salirà del 3,0% nel 2014 e rallenterà marginalmente nell'orizzonte di previsione per l'incertezza collegata sia alle condizioni economiche globali sia alle elezioni di maggio 2015 e per gli effetti delle necessarie politiche di consolidamento del bilancio pubblico il cui disavanzo, seppur in calo negli ultimi anni, sarà pari al 5,0% del PIL nell'anno fiscale 2014/2015.

La Banca d'Inghilterra ha previsto a novembre che l'inflazione (+1,3% a ottobre) potrebbe scendere temporaneamente sotto l'1% nel breve termine per il calo del prezzo dei beni petroliferi. Ciò conferma implicitamente che il primo rialzo del tasso di interesse di riferimento dall'inizio della crisi dallo 0,50% allo 0,75% non avverrà prima della fine del terzo trimestre del 2015 e che

Grafico 1.17

Nel Regno Unito ripresa brillante (PIL, variazioni %, dati trimestrali destagionalizzati)



Fonte: elaborazioni CSC su dati Office for National Statistics.

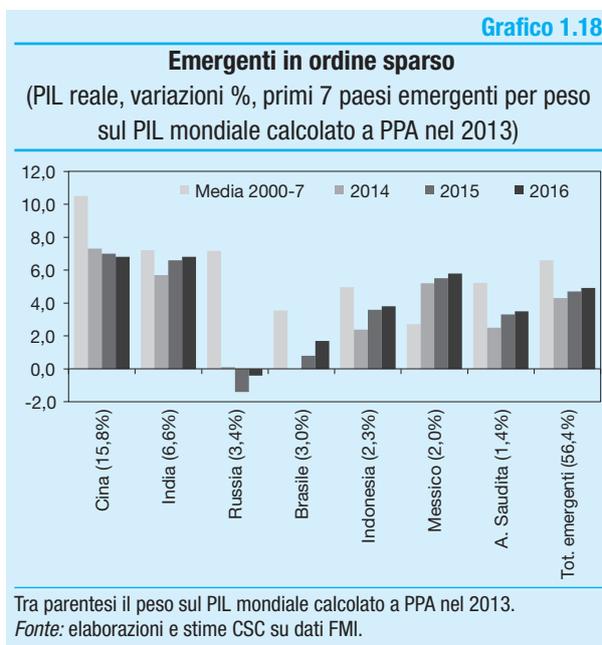
la politica monetaria resterà espansiva ancora per lungo tempo. Il momento esatto della prima stretta dipenderà anche dalla dinamica dei salari che in settembre è tornata a superare quella dell'inflazione per la prima volta da settembre 2009.

Emergenti in ordine sparso La crescita dei paesi emergenti ha decelerato nel 2013 al 4,7%; il CSC prevede un'ulteriore frenata al 4,3% nel 2014 e un'accelerazione al 4,7% nel 2015 e al 4,9% nel 2016 (Grafico 1.18). Ritmi inferiori al 6,6% medio del 2000-2007, ma vicini al 4,9% degli ultimi trent'anni.

Il CSC rivede ulteriormente all'ingiù le stime sulla dinamica dei paesi emergenti rispetto a quelle elaborate in settembre e già inferiori al consenso (4,5% nel 2014 e 4,9% nel 2015). La causa della revisione è in parte statistica e deriva dall'aggiornamento delle parità dei poteri di acquisto (PPA) su cui si basa il calcolo del PIL aggregato degli emergenti. In seguito all'aggiornamento, infatti, il peso della Cina sugli emergenti è diminuito al 28,1%, dal 30,6%, e ciò ha tolto 0,18 punti alla crescita del gruppo degli emergenti nel 2014 e 0,17 nel 2015¹. Rispetto a settembre, per il 2014 sono state riviste all'insù le previsioni per Russia e India e all'ingiù quelle per il Brasile. Per il 2015 sono riviste al rialzo le previsioni per l'India e al ribasso quelle per Brasile e Russia.

Nei prossimi due anni la crescita sarà più elevata grazie al miglior andamento dell'India e di molti paesi africani, al riassetto di Brasile e Turchia, alla più rapida crescita della Polonia e, auspicabilmente, all'attenuazione dei conflitti in Europa e Medio Oriente. I paesi importatori di materie prime (soprattutto petrolio) beneficeranno dell'inaspettato contenimento dei prezzi, tra questi soprattutto Cina, India e Turchia; mentre gli esportatori netti ne saranno svantaggiati (Arabia Saudita, Russia, ed Emirati per primi); l'effetto complessivo sarà positivo.

Politiche espansive e riforme per il motore cinese La Cina crescerà del 7,3% nel 2014, del 7,0% nel 2015 e del 6,8% nel 2016; le previsioni del CSC restano invariate da dicembre 2013, quando erano già basse. Le variazioni del PIL nei prossimi due anni sarebbero state limitate in un contesto di prezzi del petrolio costanti². Il paese ha fornito nel 2014 il 36% della crescita mon-



¹ A seguito dell'aggiornamento, il peso del PIL degli emergenti sul mondo è passato dal 50,4% al 56,4%. Questi calcoli sono eseguiti all'interno dell'*International Comparison Program*, un progetto statistico internazionale il cui scopo è rendere comparabili internazionalmente i dati statistici nazionali <http://icp.worldbank.org/>.

² Nei prossimi mesi ci saranno importanti revisioni dei dati dell'economia cinese che influiranno sui livelli e sulla composizione del PIL. Esse saranno dovute ai risultati del censimento e all'adozione dei nuovi criteri internazionali di contabilità nazionale. Ciò avrà ricadute sui tassi storici di crescita del PIL e sulle previsioni.

diale, nei prossimi due anni vi contribuirà per il 30% annuo. Nei primi nove mesi del 2014 il PIL è aumentato del 7,4% annuo, l'ultimo trimestre sarà di crescita più lenta, zavorrata soprattutto dal mercato immobiliare, i cui segnali di stabilizzazione non sono ancora chiari. Nel 2015-2016 i bassi prezzi delle materie prime energetiche (è il primo consumatore mondiale di idrocarburi) e le politiche del governo sosterranno la domanda interna.

La Cina si sta spostando su un nuovo sentiero di sviluppo dove i consumi privati avranno maggiore rilevanza, ma la transizione non è esente da rischi. Il governo sta utilizzando diverse misure di sostegno alla crescita al fine di tutelare soprattutto l'occupazione. Un mercato del lavoro stabile fornisce la base di consenso necessaria per proseguire con le riforme in agenda, volte a favorire i consumi e ad aumentare la produttività (Grafico 1.19).

Nei mesi autunnali la Banca centrale ha varato una serie di misure espansive, abbassando persino i tassi d'interesse, uno strumento che non utilizzava da oltre due anni, a fronte di un significativo raffreddamento dell'inflazione. Si prevedono interventi analoghi nel 2015 che potrebbero riguardare anche il tasso di riserva obbligatoria.

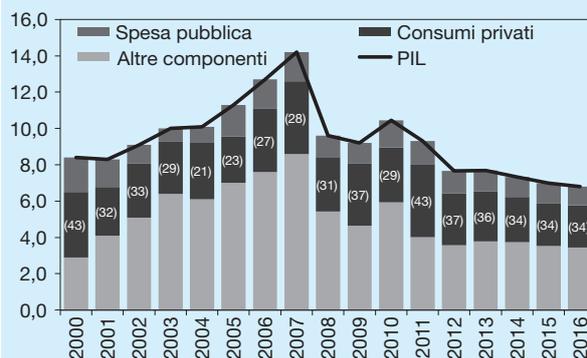
Sarebbe un segnale forte di cambiamento di politica e di allentamento del credito.

Il Governo ha varato negli ultimi mesi alcuni provvedimenti che dovranno però trovare seguito nel 2015 per essere efficaci. I principali riguardano: l'implementazione di un sistema di assicurazione sui depositi, che si colloca nel progetto di apertura del sistema finanziario che prevederà la liberalizzazione dei tassi d'interesse e la piena convertibilità del renminbi entro il 2018; la richiesta di maggiore trasparenza dei bilanci pubblici locali, all'interno della più ampia riforma fiscale che partirà nel 2015; la riforma del settore agricolo, in particolare della proprietà terriera; l'avvio della riforma della proprietà privata e del sistema di registrazione delle famiglie³ (*hukou*) prevista entrare in vigore in marzo 2015 in alcune province e dal 2018 in tutto il paese. Quest'ultimo provvedimento, che comprende la registrazione dettagliata di tutte le proprietà immobiliari, servirà anche come strumento anti corruzione e a introdurre la tassazione sugli immobili (per ora attiva solo a Shanghai e Chongqing). Infine, sta aumentando l'attenzione alle tematiche ambientali: lo scorso 4 dicembre il Governo ha stanziato circa 7 miliardi di euro di fondi per soste-

³ Il sistema di registrazione delle famiglie cinesi, chiamato "*hukou*", classifica le famiglie in "urbane" o "rurali". Le prime hanno molti vantaggi in termini di assistenza sanitaria, sociale, di istruzione e persino di salario a parità di impiego. Il sistema è molto rigido e famiglie di origine rurale che abitano da molti anni in città sono sempre considerate rurali. Sono in atto sperimentazioni a Pechino e Shanghai che consentano il passaggio dallo status rurale a quello urbano. Per approfondimenti si veda: <http://www.tuttocina.it/fdo/hukou.htm#.VIFoAdKG-p0>.

Grafico 1.19

In Cina non decolla il contributo dei consumi alla crescita (PIL, variazioni % e contributi alla crescita in punti percentuali)



I numeri tra parentesi nel grafico rappresentano il peso % del contributo alla crescita dei consumi privati al PIL.

Fonte: elaborazioni e stime CSC su dati NBS.

nera le imprese che vogliono migliorare le tecnologie e diminuire l'inquinamento; il fondo servirà a finanziare prestiti a tasso zero per questi progetti.

Il risveglio dell'India Le previsioni del CSC per l'India sono riviste all'insù, rispetto a quelle formulate a settembre: +5,7% il PIL nel 2014, +6,6% nel 2015 e +6,8% nel 2016 (da +5,3% e +6,3% nel 2014 e 2015)⁴. Ritmi superiori a quelli degli ultimi due anni ma ancora inferiori al 7,2% medio del 2000-2007. Il nuovo slancio viene dal miglioramento della fiducia, grazie al governo stabile e orientato alle riforme e al mercato; il minore costo dell'energia darà ulteriore ossigeno all'economia.

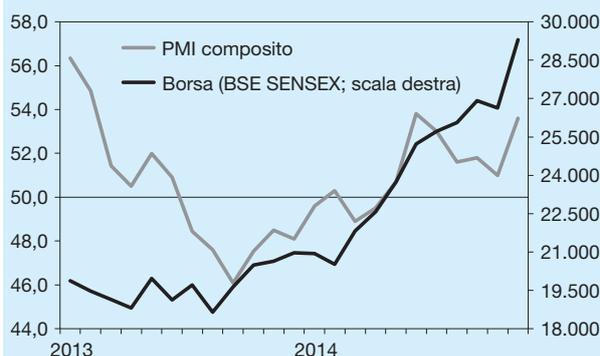
Il presidente Modi è stato eletto per liberare il sentiero di crescita indiano dagli ostacoli costituiti da infrastrutture fatiscenti e inefficienze di un sistema di regolamentazione troppo stringente. Le sue politiche stanno portando i primi frutti. I mercati finanziari credono nel nuovo impeto dell'economia indiana, con la Borsa che ha guadagnato il 19% da maggio e la rupia che è ai valori massimi del 2014. Il PMI composito è tornato in area espansiva da maggio ed è in aumento (Grafico 1.20).

Tempesta perfetta in Russia In direzione opposta viaggia la Russia. Il CSC rivede le stime di crescita del PIL: +0,1% nel 2014 (da -0,5% previsto in settembre), -1,4% nel 2015 (da +0,6%) e -0,4% nel 2016. Le conseguenze dello scontro con l'Ucraina, la diminuzione dei prezzi degli idrocarburi e la crisi valutaria in corso compongono la tempesta perfetta che si sta abbattendo sul paese e i cui effetti saranno visibili nei prossimi due anni. La previsione è soggetta a ulteriori riduzioni, in funzione dell'evoluzione della crisi valutaria, in cui il rublo tocca ogni giorno nuovi minimi. Il Ministero dello Sviluppo economico russo a inizio dicembre ha abbassato la stima di crescita del PIL nel 2015 da +1,2% a -0,8%; questa stima tiene conto di un prezzo del petrolio a 80-85 dollari, un valore molto superiore alle quotazioni correnti e alle stime del CSC. Le quotazioni del greggio influiscono molto sull'andamento dell'economia russa poiché il settore energetico rappresenta un quarto del PIL, oltre il 70% dell'export e la metà delle entrate del Governo.

Il PIL russo nel terzo trimestre è cresciuto dello 0,7% tendenziale, portando l'aumento medio dei primi nove mesi del 2014 a +0,8%. Questo dato ha indotto a rivedere all'insù la crescita del 2014. Nel quarto trimestre ci si attende una dinamica molto più debole perché la situazione economica si è deteriorata rapidamente a partire da novembre. Il rublo da inizio anno si è deprezzato del 49% verso l'euro, nonostante la Banca Centrale abbia speso oltre 80 miliardi di euro per sostenere il cambio e

Grafico 1.20

Positivo l'effetto Modi sull'economia indiana
(PMI composito, 50=nessuna variazione; indice sintetico di borsa 1978=100)



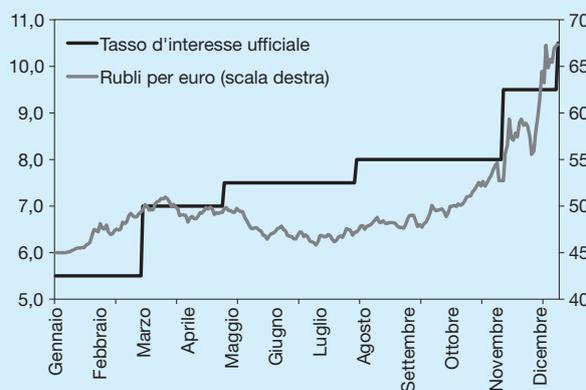
Fonte: elaborazioni CSC su dati Thomson Reuters e Markit.

⁴ Per l'India si considera l'anno fiscale che va da aprile a marzo (il 2014 va da aprile 2014 a marzo 2015).

abbia alzato i tassi di riferimento per sei volte nel 2014, portandoli al 10,5% (Grafico 1.21). Le sanzioni di rappresaglia legate al conflitto con l'Ucraina hanno bloccato le importazioni di numerosi beni da UE, USA e Canada e stanno causando forti pressioni al rialzo sui prezzi e scarsità di prodotti alimentari e di largo consumo; ciò si riflette nei dati d'inflazione, che a novembre è salita al 9,1%, il massimo da tre anni. Inoltre, in ottobre l'export ha registrato il livello minimo da otto mesi (31 miliardi di euro; per un approfondimento sugli effetti del conflitto tra Russia e Ucraina si veda il riquadro *Le conseguenze sull'export italiano del conflitto Russia-Ucraina*).

Grafico 1.21

Difficile arrestare la svalutazione del rublo
(Tasso di cambio rubli per euro e tasso d'interesse ufficiale, valori %, dati 2014)



Fonte: elaborazioni CSC su dati Thomson Reuters.

Le conseguenze sull'export italiano del conflitto Russia-Ucraina

A dispetto della tregua siglata il 5 settembre a Minsk tra governo ucraino e separatisti filo-russi, il cessate il fuoco in Ucraina non si mai è effettivamente realizzato e le tensioni, iniziate a Kiev nel novembre 2013, non si sono allentate. Come non si arrestano, ma anzi si cumulano, gli effetti economici negativi della crisi geopolitica non solo per i due paesi coinvolti ma anche per i loro partner commerciali, che hanno visto le esportazioni verso Russia e Ucraina diminuire nel corso del 2014. L'Italia non fa eccezione¹.

La Russia è l'ottavo mercato di destinazione per i prodotti italiani; sommato all'Ucraina rappresenterebbe il settimo, con poco meno di 13 miliardi di euro di esportazioni nel 2013. Le vendite in entrambe le economie risentono dell'incertezza e del clima di precarietà per ordini e investimenti come conseguenza diretta e indiretta (via sanzioni) del conflitto. È uno shock forte che ha molto accentuato un rallentamento economico già in atto.

La situazione russa è aggravata dalle sanzioni occidentali che hanno colpito il paese essenzialmente attraverso il canale finanziario, cosicché i processi di acquisto sono rallentati dalla maggiore difficoltà di accedere al credito estero². Inoltre, a indebolire le importazioni russe

¹ Per un'analisi preliminare degli effetti fino a giugno si veda *Scenari economici* n. 21, Settembre 2014.

² Le altre sanzioni sono il divieto di esportare tecnologie militari, *dual-use* e legate al settore energetico.

³ Nel biennio 2012-2013 le esportazioni italiane verso Russia e Ucraina erano cresciute in media del 7,3% annuo (+7,6% verso la Russia e +5,5% verso l'Ucraina), accelerando nel 2013 nonostante la frenata in atto delle due economie. Nell'ipotesi conservativa che, senza il conflitto e in presenza di un rallentamento della domanda interna, le esportazioni italiane verso i due paesi fossero cresciute nel 2014 del 5%, la perdita potenziale nel 2014 rispetto ai livelli 2013 dell'export italiano sale a 2,3 miliardi di euro.

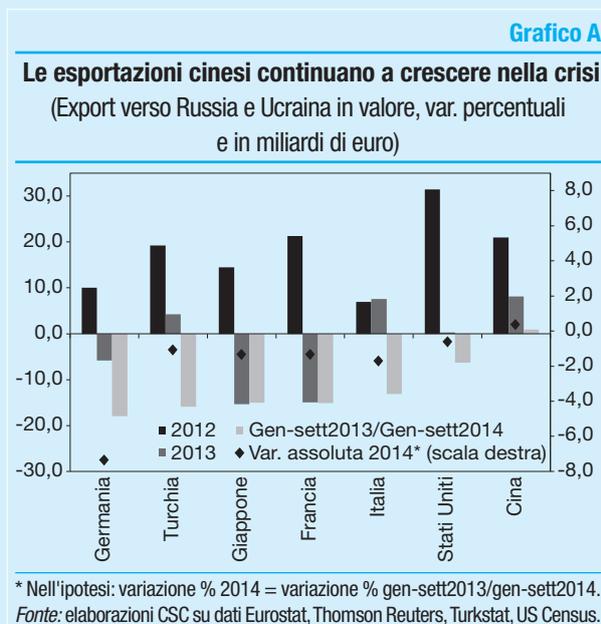
agiscono sia il forte deprezzamento del rublo (giù di oltre il 40% il cambio con l'euro tra novembre 2013 e novembre 2014), causato dalla fuga di capitali ancora in atto, sia il brusco calo del prezzo del petrolio, che insieme al gas contribuisce alla metà delle entrate fiscali russe ed è una parte importante nella formazione del reddito spendibile.

Tra gennaio e settembre 2014 le esportazioni italiane in valore verso Russia e Ucraina sono diminuite del 13,1% rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente (-9,8% verso la Russia e -32,4% verso l'Ucraina). Ipotizzando che la variazione registrata nei primi nove mesi dell'anno si confermi per l'intero 2014 il CSC stima per l'Italia una riduzione pari a 1,7 miliardi, circa un quarto di quella tedesca (7,4 miliardi; Grafico A); il conto sale a 2,3 miliardi se si considera uno scenario alternativo di assenza di conflitto³. L'Italia ha fatto meglio dei principali concorrenti europei, ma peggio degli Stati Uniti (-6,3%) e soprattutto della Cina (+0,9%), che è l'unico tra i grandi paesi esportatori ad aver aumentato le proprie vendite in Russia (+7,2%; -36,9% in Ucraina).

Con il cambio del rublo ai minimi dalla crisi finanziaria del 1998, i prodotti importati diventano sempre meno abordabili per i consumatori russi. Ed è salito notevolmente il rischio di sostituzione sul mercato russo dei beni *made in Italy* con beni ad essi "ispirati" ma prodotti localmente o in Cina, Turchia o Sudamerica. Tale rischio è particolarmente rilevante per il settore agroalimentare, nel quale le contro-sanzioni russe annoverano a partire dal 7 agosto il divieto di import da UE, Stati Uniti, Canada, Australia e Norvegia di 51 categorie di prodotti agricoli e alimentari. Un esempio: il *Regianito made in Argentina* che si sta diffondendo al posto del parmigiano reggiano nei ristoranti di Mosca⁴.

³ Nel biennio 2012-2013 le esportazioni italiane verso Russia e Ucraina erano cresciute in media del 7,3% annuo (+7,6% verso la Russia e +5,5% verso l'Ucraina), accelerando nel 2013 nonostante la frenata in atto delle due economie. Nell'ipotesi conservativa che, senza il conflitto e in presenza di un rallentamento della domanda interna, le esportazioni italiane verso i due paesi fossero cresciute nel 2014 del 5%, la perdita potenziale nel 2014 rispetto ai livelli 2013 dell'export italiano sale a 2,3 miliardi di euro.

⁴ A partire dal 21 ottobre il divieto è stato esteso ad alcuni sottoprodotti della carne (frattaglie di bovini e suini, farine derivate da carni e frattaglie, grassi incluso il lardo, grasso bovino). Secondo il Servizio federale tale misura non è associata all'embargo disposto sui prodotti alimentari UE e di altri paesi lo scorso 6 agosto ma è legata a una serie di infrazioni rilevate su merci importate da paesi UE (inclusa l'Italia). Nella pratica si tratta di un'estensione del divieto di importazione di prodotti agroalimentari dei paesi occidentali.



In agosto e settembre 2014 (gli unici mesi per cui si hanno dati disponibili sui quali valutare l'impatto delle sanzioni russe) l'export agroalimentare italiano ha registrato un calo (-41,7% sullo stesso periodo dell'anno precedente) quasi doppio rispetto a quello dell'export totale (-22,5%), con una diminuzione pari a 66 milioni di euro (a 93 milioni, da 159), dei quali poco meno di 25 solo a causa dell'azzeramento delle vendite dei prodotti sottoposti a restrizione.

Altri paesi ne stanno traendo vantaggio. Si pensi alla Turchia, non colpita dalle sanzioni russe, le cui esportazioni agroalimentari verso la Russia sono composte per l'87% da merci che rientrano nei codici doganali su cui sussiste il divieto di importazione dall'UE e dagli altri paesi occidentali⁵. In agosto e settembre 2014 l'export turco di prodotti agroalimentari sanzionati è cresciuto del 51,1% rispetto allo stesso periodo del 2013, passando da 69 a 105 milioni di euro.

Se le misure restrittive dureranno a lungo sarà alto il pericolo che in Russia si organizzino rapporti commerciali con fornitori alternativi e si strutturi una produzione locale che spiazzerà l'import dall'Italia e dai paesi UE. Ciò renderebbe strutturali quelle perdite di esportazioni che già si iniziano a osservare.

⁵ Nel caso dell'Italia il valore dell'export sottoposto a restrizione è "solamente" pari al 23%, mentre è pari al 43% nella media UE-28; è massimo per la Lituania (67%).

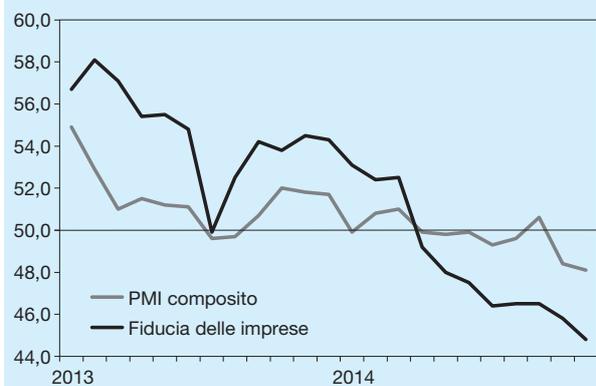
Brasile fuori dalla recessione, resta bassa la fiducia

Il CSC rivede al ribasso le previsioni per il Brasile: +0,0% nel 2014, +0,8% nel 2015 e +1,7% nel 2016 (in settembre stimava +0,3% e +1,0% nel 2014 e 2015). Il paese è tecnicamente uscito dalla recessione con il PIL che ha segnato un +0,1% nel terzo trimestre 2014 sul secondo. I consumi sono rimasti in contrazione e il contributo principale è arrivato dalla spesa pubblica e dagli investimenti. A frenare l'economia è soprattutto la scarsa fiducia degli operatori sul possibile rilancio del paese. Il PMI composito continua a segnalare contrazione, con la componente dei servizi passata anch'essa in area recessiva da ottobre (Grafico 1.22).

Il paese si trova in un circolo vizioso in cui gli investimenti non ripartono per la sfiducia e l'economia non cresce perché non ripartano gli investimenti. I consumi hanno fatto per lungo tempo da traino, ma le famiglie sono molto indebitate e oggi pagano un elevato servizio del debito. Sono necessarie più che mai riforme strutturali per rendere l'economia più competitiva.

Grafico 1.22

PMI e fiducia brasiliani in area recessiva (Fiducia imprese e PMI composito, 50=nessuna variazione)



Fonte: elaborazioni CSC su dati Thomson Reuters e Markit.

Tuttavia, anche se il governo eletto in ottobre, guidato ancora da Dilma Rousseff, varerà le riforme necessarie e mostrerà impegno nel mantenimento della stabilità dei prezzi e nel consolidamento dei conti pubblici, l'impatto sull'aumento del PIL sarà inizialmente negativo. Il miglioramento del contesto internazionale e della fiducia daranno maggior slancio all'economia. Nel 2016 le riforme strutturali, se effettuate, dovrebbero portare i primi frutti.

Polonia alla guida dell'Europa emergente Nell'Europa emergente⁵ continua la ripresa, anche se le difficoltà non mancano. Difficoltà provenienti soprattutto dai legami commerciali e finanziari con la Russia, in grave difficoltà, e dalla debole domanda interna dell'Eurozona. Il CSC conferma le previsioni diffuse a settembre, a eccezione di una revisione all'ingiù per la Bulgaria, a causa del terzo trimestre 2014 più debole del previsto. Quest'anno la Polonia crescerà a un ritmo superiore al 3%, Romania, Turchia e Ungheria oltre il 2%, la Croazia resterà per il sesto anno in recessione, ma la velocità dell'arretramento sarà inferiore. Nel 2015 e 2016 il ritmo di crescita di ciascuno di questi paesi sarà almeno confermato, con rischi al rialzo; la Croazia potrebbe registrare un aumento di PIL.

Il paese più importante dell'area, in termini di PIL, è la Turchia, seguita da Polonia e Romania. Le previsioni del CSC per l'economia turca restano invariate a +2,5% nel 2014 e +3,3 nel 2015; si stima +3,5% nel 2016. I minori costi dell'energia daranno ossigeno all'economia, il cui punto debole rimane lo squilibrio dei conti con l'estero. Il deficit corrente turco è finanziato da investimenti esteri di portafoglio, che però sono in diminuzione a causa delle instabilità politiche interne ed estere.

La Polonia nel terzo trimestre 2014 è cresciuta dello 0,9% congiunturale (dopo il +0,7% nel secondo); l'aumento del PIL nei mesi estivi è derivato in gran parte dalla domanda interna, con gli investimenti in aumento del 3,3%, a testimonianza della solidità della crescita. La quale nei primi tre trimestri dell'anno è stata del 3,4% rispetto allo stesso periodo del 2013; nel prossimo biennio trarrà beneficio dal minor costo dei prodotti energetici.

Medio Oriente sorvegliato speciale Le tensioni in Nord Africa e Medio Oriente stanno ostacolando la crescita dell'area e alimentano il clima di incertezza che frena gli investimenti e il commercio estero. I paesi che hanno legami economici più stretti con l'Italia sono quelli che si affacciano sul Mediterraneo (per un approfondimento si veda il riquadro *Le primavere arabe nel Mediterraneo costano all'Italia 20 miliardi di mancato export*). Da settembre la situazione politica si è stabilizzata in Egitto e ciò darà nuovo vigore ai rapporti commerciali, mentre è rimasta critica in Libia e le tensioni potrebbero incidere sull'estrazione di gas e petrolio, oltre che danneggiare direttamente la rilevante presenza italiana in loco. La Libia è il primo fornitore di petrolio dell'Italia (circa un quarto dei consumi italiani) e il terzo di gas naturale (intorno al 14% dei consumi). La diminuzione del prezzo del petrolio danneggerà i paesi produttori, soprattutto quelli che possono contare su minori volumi di vendita e hanno costi di produzione più elevati (per un approfondimento degli effetti dell'andamento del prezzo del petrolio si veda il riquadro *Non solo vantaggi, ma anche rischi, dalla guerra dei prezzi del petrolio*).

⁵ Per Europa emergente s'intende un gruppo di paesi formato da: Albania, Bosnia, Bulgaria, Croazia, Georgia, Ungheria, Kosovo, Lituania, Macedonia, Montenegro, Polonia, Romania, Serbia, Turchia.

Le primavere arabe nel Mediterraneo costano all'Italia 20 miliardi di mancato export

I paesi islamici che si affacciano sul Mediterraneo sono importanti partner commerciali dell'Italia. Molti di essi dalla fine del 2010 sono stati interessati da movimenti di protesta, per lo più violenta, a favore di una maggiore libertà e democrazia, perciò battezzati "primavere arabe", che hanno causato instabilità politica e deteriorato i rapporti commerciali con il resto del mondo.

Anche le esportazioni italiane ne sono state penalizzate: sono calate bruscamente nel 2011 e sono cresciute nel periodo 2011-2014 sensibilmente meno che in precedenza (+4,1% medio annuo, contro l'8,6% nel 2000-2010)¹. Il mancato export nel periodo 2011-2014 è stimabile in 20 miliardi di euro cumulati. Ci sono state ripercussioni anche sugli investimenti diretti italiani, essendo le imprese molto presenti in quell'area; tuttavia sono disponibili dati solo fino al 2012, per cui non è possibile eseguire una valutazione di quanta parte dei progetti sia stata solo rimandata e quanta abbandonata.

I paesi mediterranei interessati dalle proteste sono sette: Libia e Siria, ancora in piena crisi; Algeria e Marocco, su un percorso di stabilizzazione non ancora sgombrato da ostacoli; Egitto e Tunisia più stabili; Libano, in cui i disordini sociali sono stati limitati ad alcuni mesi del 2011 e che è rimasto politicamente più stabile rispetto agli altri (Mappa A).

Mappa A

La geografia delle primavere arabe nel Mediterraneo



Fonte: elaborazioni CSC.

¹ In questo approfondimento tutte le elaborazioni si basano sui dati di import perché ritenuti statisticamente più affidabili rispetto ai dati di export. Tutti i dati commentati sono in valori correnti e la fonte è *Direction of Trade Statistics* (DOTS) del Fondo Monetario Internazionale.

Le ribellioni, pur avendo radici di malcontento comuni e modalità iniziali simili, si sono evolute diversamente tra i paesi. Ai due estremi ci sono la Siria, che è in guerra civile, e la Tunisia, che dallo scorso maggio ha una moderna costituzione e da novembre un governo di coalizione guidato dal partito laico vincitore alle elezioni.

Nel 2010 le vendite italiane nei sette paesi qui analizzati ammontavano a 15 miliardi di euro, rappresentavano il 4,4% del totale dell'export e avevano ottime prospettive di crescita. Nel 2014 la loro importanza è scesa al 4,2%, per un totale di 17 miliardi di esportazioni (stima CSC; sono disponibili i dati per i

primi sette mesi dell'anno in corso)². Il flusso di export si è ridotto nel 2011 a 13 miliardi, quando le sommosse erano tutte contemporaneamente in atto. L'instabilità ha continuato a fare da freno alla crescita dell'export italiano, che ha recuperato il livello del 2010 solo nel 2013 (Grafico A).

Nel periodo 2011-14 l'Italia ha, però, anche perso quote di mercato sulle importazioni dei sette paesi. Il posizionamento nell'area (misurato sulle sue importazioni) è passato dall'8,9% nel 2010 al 7,4% nel 2012, per poi risalire al 7,9% nel 2014. Resta da capire se, quanto e dove la perdita di quote sarà recuperata nel 2015-16.

Anche se fosse interamente colmata, rimarrebbe la grave perdita causata dalle mancate opportunità imprenditoriali conseguenza dell'instabilità. Mancate opportunità in un'area giudicata fino al 2010 tra le più promettenti in termini di crescita della domanda di beni italiani e anche tra le più accessibili, grazie alla vicinanza geografica e alla lunga tradizione di rapporti commerciali.

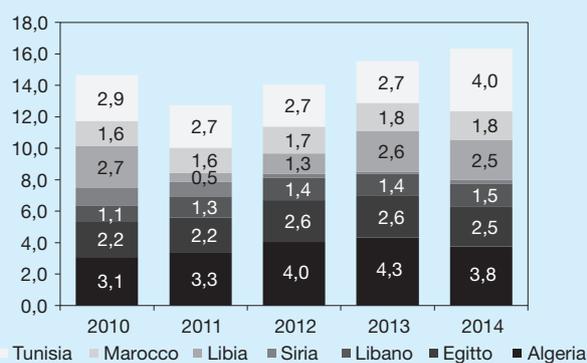
Prima delle proteste i legami commerciali tra paesi arabi del Mediterraneo e Italia si erano rafforzati, tanto che l'export italiano nell'area era cresciuto nel periodo 2000-2008 del 10,2% medio annuo, con un picco del 43,0% nel 2008, per poi crescere del 15,9% nel 2010.

In assenza di tensioni politiche, è verosimile supporre che le vendite italiane nell'area sarebbero potute aumentare dell'8,6% annuo nel periodo 2011-14, cioè al ritmo di crescita medio del periodo 2000-2010. Se ciò si fosse verificato, esse ammonterebbero nel 2014 a 20 miliardi,

Grafico A

Dal 2011 l'irruzione delle primavere arabe frena l'export italiano...

(Export italiano nei paesi arabi del Mediterraneo; valori correnti, dati in miliardi di euro)



* Stima CSC per il 2014.

Fonte: elaborazioni e stime CSC su dati FMI DOTS.

² Il 2014 è stimato ipotizzando che il flusso di export negli ultimi cinque mesi dell'anno, per cui non si hanno dati, corrisponda al flusso medio mensile dei primi sette mesi del 2014.

oltre 3 miliardi in più dell'attuale valore. Cumulativamente, l'instabilità nei sette paesi è costata all'Italia minori esportazioni per 20 miliardi nei quattro anni dal 2011 al 2014 (Grafico B).

I principali concorrenti dell'Italia in quei paesi sono Francia e Germania. Anche la prima ha pagato un prezzo dell'instabilità sottoforma di minori esportazioni, ma molto meno elevato: cumulativamente 2 miliardi nel periodo 2011-2014 (la crescita media degli anni 2000-10 è stata del 5,4%). La Germania, nel periodo 2011-14 subisce una perdita da mancato export di 5 miliardi nei quattro anni. Una perdita rilevante, considerando che il flusso medio annuo di export tedesco nell'area è storicamente inferiore rispetto a Francia e Italia (di circa il 40%)³.

I dati di export raccontano solo una parte della storia. Infatti, l'instabilità ha inibito gli investimenti nei sette paesi. A oggi sono disponibili i flussi d'investimento diretti (IDE) nei paesi dell'area solo fino al 2012; quindi ancora non è possibile stimare le reali perdite e capire quanti progetti d'investimento siano stati solo posticipati e quanti abbandonati.

Sembra, infatti, che in alcuni paesi gli investimenti siano stati rinviati; è il caso del Marocco in cui si è registrato un minor flusso di IDE italiani nel 2011 compensato ampiamente nel 2012. I flussi di IDE provenienti da imprese italiane sono stati nel 2012 inferiori ai livelli del 2010 in Libano, Libia, Siria e Tunisia.

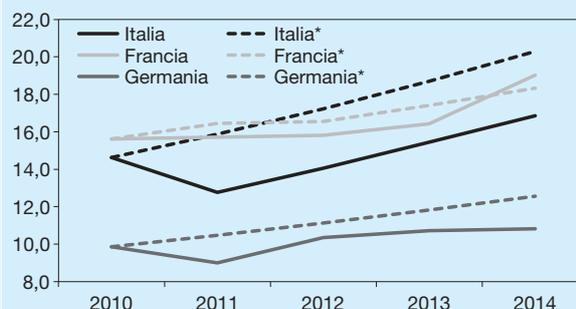
I flussi di IDE provenienti dalla Francia e diretti nei sette paesi dell'area hanno avuto un andamento simile a quello degli italiani mentre le imprese tedesche hanno ridotto i flussi in tutti i paesi ad eccezione dell'Algeria. L'atteggiamento delle imprese tedesche, da queste prime informazioni, sembra più di rinuncia che di posticipo.

Il CSC prevede nei prossimi due anni un miglioramento dei rapporti commerciali tra l'Italia e quei paesi, soprattutto con Egitto e Tunisia, dove i segnali di stabilizzazione sono consolidati. L'export italiano ritornerà a crescere a ritmi vicini a quelli pre-primavera.

³ La proporzione tra export tedesco e la media dell'export francese e italiano, che sono assimilabili come livello, rimane costante nel tempo a circa il 60%.

Grafico B

...e innalza il prezzo dell'instabilità
(Export in valore di Italia, Francia e Germania nei paesi arabi del Mediterraneo, dati in miliardi di euro)



* Tratteggiate le stime della crescita dell'export in assenza di instabilità politica nell'area del Mediterraneo.

Stima CSC per il 2014.

Fonte: elaborazioni e stime CSC su dati FMI DOTS.

Forte caduta del prezzo del petrolio

Nello scenario CSC, la quotazione del Brent si mantiene a 70 dollari al barile nel 2015 (da 99,7 in media nel 2014; 104 la precedente previsione per il 2015). Nel 2016 sale a 75 dollari, sulla scia della crescita mondiale. Il CSC stima che un ribasso del prezzo del petrolio di 20 dollari al barile innalza il PIL italiano dello 0,19% il primo anno e di un ulteriore 0,35% il secondo. In base a queste cifre, il calo nel 2015 dai 104 dollari stimati a settembre ai 70 previsti ora implica un PIL più alto dello 0,32% nel 2015 e di un ulteriore 0,59% nel 2016.

Il prezzo del Brent è sceso rapidamente negli ultimi mesi (67,4 dollari in media nelle prime due settimane di dicembre, da 112,2 a giugno). Per tre anni e mezzo si era mantenuto sopra i 100 dollari al barile, corrispondenti alla vecchia soglia di riferimento dei paesi OPEC. Il nuovo prezzo di riferimento, lasciato trapelare ufficiosamente, potrebbe essere di 60 dollari: ciò pone un rischio al ribasso per la previsione del petrolio e al rialzo per il PIL italiano.

Il ribasso della quotazione del petrolio è dovuto a una serie di fattori strettamente collegati. Primo, l'indebolimento della crescita mondiale che ha fatto rivedere all'ingiù le previsioni sulla domanda di petrolio. Secondo, la forte ascesa della produzione USA, cui si è aggiunta la risalita dell'offerta di alcuni paesi OPEC (Libia, Iraq), che era stata frenata dalle tensioni geo-politiche, non compensata dalla riduzione in altri (Grafico 1.23). Terzo, e principale, la decisione dell'Arabia Saudita di abbandonare la difesa di quota 100\$ a barile e di abbassare i listini petroliferi, per difendere la quota di mercato. Come risultato, nel mercato mondiale del greggio si registra una notevole abbondanza di offerta rispetto alla domanda e dominano attese ribassiste sui prezzi.

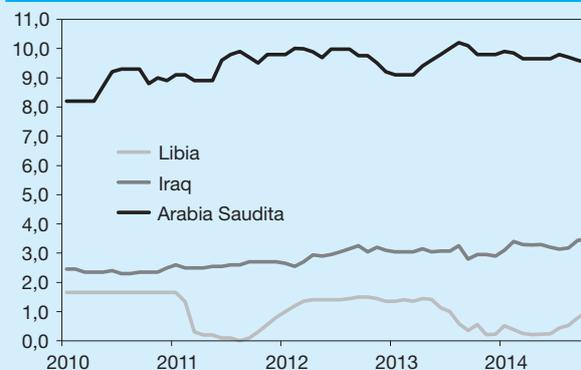
L'indisponibilità di capacità estrattiva OPEC, causata da conflitti e tensioni, è scesa a 2,0 mbg in ottobre, da 2,7 in maggio. Ciò si è tradotto, in parte, in maggior produzione, ma ha anche fatto risalire la capacità inutilizzata OPEC: 2,3 mbg in ottobre (da 1,8 a inizio anno). Salirà a 3,2 mbg a fine 2015 secondo le stime della *Energy Information Administration* (EIA). Il surplus OPEC, concentrato nel Medio Oriente, storicamente agisce da guida dei prezzi. Ora li spinge al ribasso.

Il divario tra il prezzo del Brent europeo e quello del WTI americano, simili qualitativamente, si è stabilizzato a +2,9 dollari al barile a dicembre (da un picco di +19,0 dollari nel luglio 2013). Grazie a forti investimenti in nuovi oleodotti, si riesce ora a trasportare la crescente produzione di *shale-oil* dall'interno del continente americano fino alle raffinerie della costa sud-est. Ciò evita l'anomalo accumulo di scorte nel luogo fisico di formazione del prezzo USA (Oklahoma) che aveva causato l'apertura del gap con il prezzo europeo.

Grafico 1.23

Petrolio: l'estrazione sale in Iraq e Libia, tiene in Arabia

(Petrolio greggio, milioni di barili al giorno, dati mensili)



Fonte: elaborazioni CSC su dati EIA.

**Offerta di greggio
abbondante**

La domanda mondiale di greggio è cresciuta di 0,9 mbg nel 2014. L'incremento è stato realizzato nei paesi emergenti, mentre il consumo è calato negli avanzati (-0,3 mbg). L'offerta mondiale è cresciuta molto di più (+1,8 mbg) e ha superato abbondantemente le richieste (di 0,6 mbg). Nel 2013, invece, l'offerta era più bassa della domanda (di 0,3 mbg). Le scorte di greggio nei paesi OCSE crescono di 95 milioni di barili nel 2014. I fondamentali del mercato fisico, dunque, tendono a indebolire i prezzi.

L'aumento dell'offerta proviene tutto dai paesi non-OPEC, in particolare dallo *shale-oil* USA (+1,5 mbg). La produzione OPEC è sostanzialmente stabile nella media del 2014 (-0,1 mbg). È risalita in Libia (1,0 mbg in ottobre, da 0,2 a giugno) e in Iraq (3,5 mbg, da 3,2). L'Arabia Saudita ha ridotto poco i livelli estrattivi (9,5 mbg, da 9,7). In Iran l'estrazione si è stabilizzata (2,8 mbg). Il cartello detiene gran parte delle riserve di petrolio: continuerà a determinare i prezzi nel medio-lungo termine (si veda il riquadro *Non solo vantaggi, ma anche rischi, dalla guerra dei prezzi del petrolio*).

Il prezzo del greggio più basso frenerà l'espansione dell'offerta, specie quella dello *shale oil* USA, che ha i maggiori costi di estrazione. Inoltre, stimolerà la domanda, che era stata frenata negli ultimi anni proprio dai prezzi alti. Questo normale automatismo del mercato favorirà prima una stabilizzazione e poi una risalita, molto graduale, delle quotazioni.

Nel 2015, anche sulla scia della crescita globale, la domanda di greggio accelererà (+1,1 mbg). L'offerta, invece, rallenterà (+1,0 mbg). In particolare, l'espansione negli USA proseguirà a ritmo ridotto (+1,1, stime EIA). La produzione, comunque, resterà abbondante a livello mondiale, superando di 0,4 mbg le richieste. Nei paesi OCSE, perciò, proseguirà l'accumulo di scorte (+61 milioni di barili nel 2015).

Non solo vantaggi, ma anche rischi, dalla guerra dei prezzi del petrolio

Il prezzo del petrolio è bruscamente calato di 30 dollari al barile in pochi mesi. La spiegazione più fondata di questa flessione è che il boom dello *shale oil* USA e una domanda mondiale debole hanno portato a un eccesso di produzione, i paesi OPEC hanno perso coesione e l'Arabia Saudita, per non perdere quote di mercato, ha deciso di abbandonare la politica di sostegno di una determinata quotazione (100\$) e praticare sconti, aprendo una guerra dei prezzi da cui uscire vincitrice. Le conseguenze del ribasso sono molteplici e si irradiano in molte parti, economiche e politiche, dello scacchiere mondiale. E non tutti gli esiti sono facilmente ponderabili. In Eurolandia e altre economie importatrici sicuramente si liberano risorse per consumi e investimenti. La produzione di petrolio USA alla lunga ne uscirà penalizzata, sebbene per il paese l'effetto netto sarà positivo. Ma per quei paesi produttori che dipendono molto dalle entrate petrolifere la perdita di risorse rischia di generare ondate di instabilità economica-finanziaria-politica, con ripercussioni nei paesi avanzati via minor export e tensioni geo-politiche, specie nel Medio Oriente.

Perché è crollato il prezzo?

Con un'offerta mondiale di greggio che negli ultimi mesi era diventata stabilmente superiore alla domanda, l'OPEC non ha ridotto la produzione, come fatto in passato per stabilizzare il prezzo, e l'Arabia Saudita ha tagliato i suoi listini petroliferi. Ossia il principale produttore mondiale ha innescato la guerra dei prezzi per difendere la propria quota di mercato minacciata dalla crescente produzione americana. L'estrazione petrolifera negli USA si è impennata grazie allo *shale oil* (11,5 mbg nel 2014, da 6,8 nel 2008), facendo salire la quota del paese sul mercato mondiale (13,0%, da 8,2%; Grafico A). Questo è avvenuto, in parte, ai danni della quota OPEC (41,5% nel 2014, da 43,4% nel 2012).

L'inedita politica "liberista" dell'Arabia Saudita sembra essere di lasciar cadere i prezzi e affidare ai diversi livelli dei costi di estrazione il compito di selezionare i produttori. Ciò dovrebbe portare a un riequilibrio del mercato mondiale in prima battuta tramite il contenimento dell'offerta e sarebbe proprio la produzione USA a essere maggiormente penalizzata: anche se le innovazioni tecnologiche stanno riducendo i costi dello *shale oil*, questi restano molto più alti che in Arabia Saudita o Russia. In questo modo non c'è più bisogno di tagliare la produzione OPEC, ma si tratta comunque di una strategia costosa: i produttori del Cartello incassano meno. Possono però contare sul parallelo stimolo alla domanda mondiale, che aiuterebbe a recuperare nel tempo sui volumi ciò che oggi perdono sui prezzi.

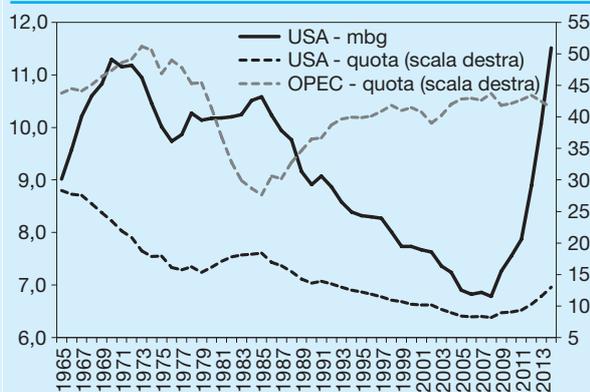
L'alternativa era quella a cui ci aveva abituato l'OPEC: diminuire la produzione del Cartello per tenere alto il prezzo. Ciò presupponeva l'accordo tra i paesi membri, che avrebbero dovuto applicare i tagli produttivi. E avrebbe tenuto aperta la porta all'espansione americana, conveniente a prezzi elevati.

Esiste ancora l'OPEC?

Pur avendo sperimentato fasi di gravi divisioni interne, che portarono a crolli dei prezzi, per decenni il Cartello si è basato su una soglia di riferimento per i prezzi e sulla manovra della sua produzione per spingere il mercato mondiale verso quelle quotazioni. Al momento, l'OPEC non ha più un prezzo di riferimento. La soglia "ufficiosa" di 100 dollari al barile è stata di fatto abbandonata con la recente mossa dell'Arabia Saudita. Secondo alcuni analisti, i paesi OPEC sta-

Grafico A

Il boom del petrolio americano preoccupa l'OPEC (Produzione*, milioni di barili al giorno e quote % su totale mondo)



* Include: greggio, *tight oil*, *oil sand* e NGL.

2014: stime in base ai dati EIA.

Fonte: elaborazioni CSC su dati BP, EIA

rebbero pensando a 60-70 dollari come livello minimo dei prezzi per il breve-medio termine. Inoltre, la decisione sul volume di produzione OPEC e la sua ripartizione in quote per ogni paese non sono state da tempo variate: le quote sono ferme da dicembre 2011 e i singoli paesi non le rispettano. Il Venezuela e altri avrebbero voluto un taglio delle quote alla riunione di novembre, ma ha prevalso la linea dell'Arabia Saudita.

La debolezza attuale del Cartello è dovuta a due fattori. Primo, alcuni paesi membri possono permettersi prezzi più bassi nel breve termine (Arabia Saudita), altri invece avrebbero bisogno di quotazioni sui 100 dollari al barile per avere conti pubblici in equilibrio (Venezuela, Iran). Secondo, la manovra delle quote OPEC funzionava quando non c'era un grande produttore esterno in forte ascesa. Quando il Cartello tagliava la produzione per sostenere il prezzo, poteva poi recuperarla in seguito. Con l'emergere della produzione USA, un taglio OPEC oggi equivale a una rinuncia a quote di mercato.

L'OPEC, tuttavia, ancora detiene gran parte delle riserve accertate di petrolio: 71,9% del totale mondiale (Tabella A).

Gli USA dispongono di riserve limitate (2,6%). La Russia ne ha un po' di più (5,5%). Il potenziale delle sabbie petrolifere in Canada è ancora poco sfruttabile.

Alcuni paesi, come gli USA, spingono a fondo nell'utilizzo delle riserve. Altri invece le sfruttano con gradualità, come l'Arabia Saudita. Ciò si riflette nella durata attesa delle riserve in base ai ritmi correnti di produzione: solo 12 anni per gli USA, 63 per l'Arabia Saudita. Fatta salva la scoperta di nuovi giacimenti o nuove tecnologie, molti paesi non-OPEC esauriranno le riserve in meno di 15 anni. Ciò indica che nel lungo termine i paesi del Cartello possono continuare a guidare il mercato mondiale.

Tabella A

L'OPEC ha le risorse per dominare nel lungo termine (Petrolio, dati 2013)

	Riserve accertate		Riserve/ Produzione (anni)
	Miliardi di barili	Quota %	
Venezuela*	298	17,7	312
Arabia Saudita	266	15,8	63
Iran	157	9,3	121
Iraq	150	8,9	131
Kuwait	102	6,0	89
Emirati Arabi Uniti	98	5,8	73
Libia	48	2,9	134
Nigeria	37	2,2	44
Qatar	25	1,5	34
Angola	13	0,8	19
Algeria	12	0,7	21
Ecuador	8	0,5	43
OPEC	1.214	71,9	90
Canada**	174	10,3	121
Russia	93	5,5	24
USA	44	2,6	12
Kazakhstan	30	1,8	46
Cina	18	1,1	12
Brasile	16	0,9	20
Messico	11	0,7	11
Norvegia	9	0,5	13
Regno Unito	3	0,2	10
Altri paesi	76	4,4	18
Non OPEC	474	28,1	26
Mondo	1.688	100,0	53

Include: greggio, *tight oil*, *oil sand* e NGL.

Dati ordinati per riserve.

* Incluso "Orinoco Belt". ** Include "oil sands".

Fonte: elaborazioni CSC su dati BP.

Vantaggi per le economie avanzate

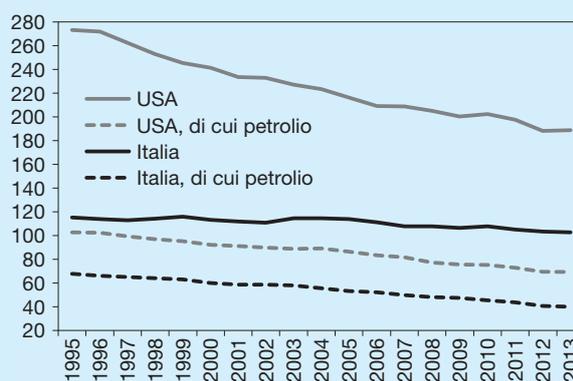
I paesi avanzati importatori netti di petrolio avranno dei benefici dal minor prezzo del greggio. In Italia e nelle altre economie, infatti, anzitutto scendono i costi energetici per le famiglie, il che libera risorse per consumi non petroliferi. Inoltre, si ha una boccata d'ossigeno per i margini delle imprese, specie nei settori ad alta intensità energetica, il che genera risorse per finanziare nuovi investimenti.

Il meccanismo attraverso cui il ribasso petrolifero stimola le economie avanzate è la riduzione dei prezzi interni sia nel breve termine (prezzi dei carburanti) sia nel medio periodo (prezzi degli altri beni, i cui costi di produzione si abbassano). Nel contesto attuale questa riduzione non è esente da rischi: molti paesi, tra cui l'Italia, sono già vicini alla deflazione dei prezzi al consumo e il calo delle componenti energetiche del paniere può spingere la loro variazione annua ben sotto lo zero, alimentando aspettative di ulteriori diminuzioni. Anche se, nell'immediato, il calo del petrolio non abbassa la dinamica *core* dei prezzi, misurata al netto di energia e alimentari.

Nei paesi avanzati l'effetto positivo del ribasso petrolifero sarà tuttavia minore che in passato. Negli ultimi decenni, infatti, la loro intensità energetica si è ridotta molto, grazie alle innovazioni tecnologiche. La sola intensità petrolifera è scesa anche di più, a seguito della sostituzione con altre fonti (gas naturale, carbone, rinnovabili). In Italia nel 2013 si sono consumate 39,9 tonnellate di petrolio per ogni milione di euro di PIL, da 67,8 nel 1995 (Grafico B). Andamento analogo si è avuto negli USA (69,3 tonnellate di petrolio, da 102,6) e in Germania (41,8 da 63,1).

Grafico B

Intensità energetica calante nelle economie avanzate (Tonnellate di energia* per milione di euro di PIL a prezzi costanti)



* Petrolio, gas naturale, carbone, nucleare, idroelettrico, rinnovabili.
2014: stime in base ai dati EIA.

Fonte: elaborazioni CSC su dati BP, Eurostat.

Un freno al miracolo petrolifero USA

Il prezzo più basso del greggio pone un freno allo sviluppo delle produzioni più costose, in particolare lo *shale oil* USA. La cui crescita ha accelerato durante il triennio 2012-2014, proprio quando il greggio era oltre i 100 dollari. Secondo varie stime, i costi di estrazione dello *shale oil* sono nell'ordine degli 80-90 dollari al barile. Molti analisti temono, perciò, che con un prezzo sui 70 dollari la produzione di *shale oil* non sia più conveniente. Secondo altre stime, invece, l'enorme aumento di produttività e la forte riduzione dei costi hanno abbassato notevolmente negli ultimi anni il prezzo al quale lo *shale oil* può continuare a espandersi.

Il ritmo di incremento degli ultimi anni prometteva di condurre gli USA all'autosufficienza petrolifera. L'import è già diminuito molto: 6,9 mbg nel 2014, da 9,2 mbg nel 2010. Negli USA è ancora in vigore il divieto di esportare greggio. Tuttavia, il paese dal 2011 è diventato esportatore netto di derivati del petrolio (benzina, olio combustibile), raggiungendo i 2,0 mbg di vendite all'estero nel 2014, volumi analoghi a quelli del Venezuela.

Il boom dello *shale* negli USA si è riflesso in un'espansione della quota del settore dell'estrazione di petrolio e gas sul PIL: 1,7% nel 2013, da 1,3% nel 2009. Il settore, quindi, è cresciuto più del resto dell'economia (+5,7% in volume nel 2013, +2,2% il PIL) e ha generato 292 miliardi di dollari di valore aggiunto nel 2013 (16.768 miliardi il PIL). Rilevante, in particolare, il volume di investimenti nel settore. Il suo contributo alla crescita complessiva USA, però, resta ridotto.

Se fossero corrette le stime più pessimiste sui costi dello *shale oil*, il calo delle quotazioni petrolifere potrebbe fermare il flusso di investimenti in esplorazione ed estrazione e poi la crescita della produzione di petrolio americano. Verrebbe meno uno dei motori della crescita, ma non certo il principale. L'impatto negativo sull'economia americana sarà probabilmente molto limitato. Viceversa, gli USA ottengono dalle minori quotazioni del petrolio i vantaggi di tutti i paesi avanzati: minori costi energetici per famiglie e imprese, quindi risorse liberate per consumi e investimenti. L'effetto netto per la crescita, dunque, sarà positivo.

Non mancano i rischi

Il ribasso del prezzo del greggio crea difficoltà a molti paesi produttori, OPEC e non, che dipendono in misura marcata dalle entrate petrolifere per la formazione del reddito nazionale. In Russia il petrolio conta per il 50% delle entrate pubbliche, in Iran per il 60%. La riduzione degli introiti da petrolio costringerà i Governi a tagli della spesa pubblica (ad esempio, dei sussidi alla benzina), che potrebbero risvegliare il malcontento di vaste fasce di popolazione povera. Inoltre, la riduzione degli acquisti americani di greggio costringe i vecchi fornitori (paesi del Golfo e africani) alla difficile e costosa ricerca di nuovi mercati. Non esistono sbocchi facili, visto che nel mondo la domanda è inferiore all'offerta.

In alcuni casi, ciò si somma a difficoltà già presenti sul piano geo-politico. Paesi come Russia, Iran e Iraq costituiscono alcuni degli attuali focolai di tensione internazionale: la crisi in Iraq e Siria, gli scontri tra sciiti e minoranze sunnite, il conflitto tra Russia e Ucraina. Alcuni di questi paesi (Iran, Russia) sono oggetto di sanzioni, che stanno colpendo le loro economie.

Sul piano economico, tutto questo potrebbe condurre alla riduzione della loro domanda di beni prodotti nei paesi avanzati. Inoltre, se le difficoltà sul fronte economico destabilizzassero politicamente tali paesi, il risultato potrebbe essere l'irrigidimento dei loro Governi e il possibile nascere di nuove tensioni. Senza contare le difficoltà di ripagare i debiti. Tutto ciò si tradurrebbe in nuove fibrillazioni dei mercati finanziari, che non aiuterebbero certo a ritrovare la fiducia e a uscire dalla crisi.

**Commodity non-oil:
andamenti divergenti**

I prezzi di molte commodity non-energetiche sono in flessione, sintomo di una domanda mondiale relativamente debole rispetto all'offerta. Tra le fibre tessili, prosegue la diminuzione del prezzo del cotone, iniziata in primavera (-4,6% a novembre, -31,7% da marzo). Tra i metalli, scende il prezzo del ferro (-1,1% a novembre, -40,3% da fine 2013), mentre si è fermata la flessione del rame (+0,1% a novembre, dopo il -5,4% tra luglio e ottobre). Stop anche per la discesa dei cereali: mais +11,2% a novembre e grano +5,0% (-29,1% e -24,6% da aprile).

Alcune quotazioni stanno scendendo verso le medie di lungo periodo: il cotone è già in linea con i livelli medi del 1990-2009, i cereali non sono lontani (+10% il grano, +32% il mais). Ancora molto cari, invece, i metalli: +119% il rame, +134% il ferro.

Il ribasso del cotone è spiegato da una produzione che, pur calando, resta da tre anni superiore alla domanda, che invece cresce (stime *United States Department for Agriculture, USDA*). Gli stock di cotone, perciò, sono saliti ai massimi: 94,3% del consumo annuo nel 2014/2015 (da 39,5% nel 2009/2010).

L'andamento altalenante del prezzo del mais, viceversa, nasce dal quasi pareggio tra un raccolto che è stabile sui massimi dello scorso anno e una domanda in rapida espansione. Le scorte di mais salgono ma restano basse (19,8% del consumo mondiale nel 2014/2015, da 15,2% nel 2010/2011).

Nel 2015 le quotazioni in dollari delle commodity alimentari faranno segnare un modesto calo (-0,7%; previsioni Banca Mondiale), grazie alla produzione che resta relativamente abbondante. Nei mercati *non-food*, invece, l'offerta farà fatica a tenere il passo della domanda. Perciò, si avrà un'inversione di tendenza dei prezzi, che saliranno sia per i metalli non ferrosi (+0,4%), sia per le commodity agricole (+0,3%).

Il consumo mondiale di alimentari è previsto in accelerazione nel 2016, specie per la maggiore richiesta nei paesi emergenti. Le quotazioni delle commodity *food* resteranno sostanzialmente stabili (-0,2%), grazie alla buona tenuta dell'offerta. Viceversa, si accentuerà il rincaro sia per i metalli non ferrosi (+0,6%) sia per le materie prime non alimentari di origine agricola (+1,6%).

**Tassi BCE
fermi ai minimi**

Nello scenario CSC, la BCE manterrà i tassi ai livelli attuali per tutto l'orizzonte previsivo, dopo l'ultima limatura a settembre allo 0,05% (-0,20% sui depositi), per contrastare la dinamica dei prezzi al consumo troppo bassa da troppo e molto lontana dalla soglia-obiettivo del 2%: in Eurolandia a novembre +0,3% annuo l'indice totale e +0,7% l'indice *core*, esclusi energetici e alimentari.

Per sostenere la ripresa la BCE, inoltre, deve riuscire a tenere bassi i tassi in termini reali, che invece salgono se la dinamica dei prezzi scende. L'Euribor a tre mesi è stabile allo 0,08% a dicembre, in linea con il tasso BCE. In termini reali (al netto dell'inflazione *core*) il tasso interbancario è a -0,6%, valore espansivo, ma era a -1,3% nel marzo 2013. Nello scenario CSC, l'Euribor si manterrà appena sopra il tasso BCE: 0,08% in media nel 2015 (da 0,21% nel 2014) e 0,07% nel 2016. Le indicazioni che vengono dai *future* sono di un Euribor piatto fino a fine 2015. In termini reali, il tasso di mercato a breve, scontando una contenuta risalita dell'inflazione, scenderà di poco dai valori correnti: -0,8% nel 2015 e -0,9% nel 2016.

La trasmissione dell'allentamento monetario della BCE, però, è ancora ostacolata dalla frammentazione del mercato interbancario. La liquidità raccolta su tale mercato resta inferiore ai valori pre-crisi in alcuni paesi, nonostante i progressi degli ultimi anni. Per le banche italiane l'interbancario di Eurolandia contava per 722 miliardi in ottobre (18,1% del passivo totale), in risalita dal minimo di 605 miliardi nel 2010 (15,8%), ma sotto i valori del 2007 (23,1%). La valutazione degli asset e gli stress test BCE-EBA, i cui risultati sono stati diffusi a fine ottobre, hanno aumentato la trasparenza. Ciò dovrebbe ridurre i dubbi sulla qualità degli attivi delle banche europee, favorendo ulteriori miglioramenti nel mercato interbancario.

Rimborsi di LTRO e nuove T-LTRO

Negli ultimi mesi i prestiti BCE al sistema bancario sono stati soggetti a due andamenti opposti. Da un lato, è proseguito il flusso di rimborsi delle LTRO triennali di fine 2011-inizio 2012 da parte delle banche. Dall'altro, sono iniziate le *Targeted*-LTRO.

Da gennaio 2013 a dicembre 2014 gli istituti hanno restituito 734 miliardi di euro di LTRO triennali, sui 1.019 originari. Ne restano 285 miliardi. Tali aste scadono definitivamente a febbraio 2015. Erano nate con il meccanismo dell'importo illimitato e della possibilità di rimborso dopo 1 anno. Ovvero, con la BCE disposta a fornire tutte le risorse che le banche avessero chiesto. Il limite di una tale misura, però, è di dipendere dalla maggiore o minore richiesta delle banche. Ciò rende "passiva" per la BCE la manovra del proprio bilancio.

Le T-LTRO (con durata iniziale di 4 anni) sono necessarie anzitutto per riempire il vuoto lasciato dai rimborsi delle LTRO. Nelle T-LTRO l'importo è limitato: per le prime due aste il tetto è pari al 7% dei prestiti a imprese e famiglie in essere per ciascuna banca, ossia un totale di circa 400 miliardi di euro. Per consentire l'accesso alle T-LTRO anche a quelle banche che non hanno abbastanza asset di qualità da dare in garanzia, la BCE ha prolungato gli allentamenti eccezionali dei criteri per il collaterale: riduzione del *rating* minimo e ammissione di nuove tipologie di titoli. Nonostante ciò, la prima asta a settembre ha erogato appena 83 miliardi. L'11 dicembre la BCE ha realizzato la seconda asta, che ha iniettato altri 130 miliardi, contro stime raccolte da Reuters per 145 miliardi. Nel complesso, sono stati forniti 213 miliardi, molto meno del massimo disponibile, in gran parte a causa delle basse richieste delle banche dei paesi *core*.

Le T-LTRO sono, inoltre, mirate a sbloccare il credito. Contengono, infatti, incentivi e sanzioni per le banche affinché queste usino i fondi BCE per erogare nuovi prestiti a famiglie e imprese. Nelle aste successive (sei operazioni tra marzo 2015 e giugno 2016), l'importo disponibile per ogni banca sarà pari al triplo dei nuovi prestiti erogati in eccesso rispetto a specifici benchmark fissati dalla BCE. Quindi, più una banca presta, più può finanziarsi a costo nullo presso la BCE. Oltre che sui volumi di credito, le T-LTRO dovrebbero incidere anche sul suo costo, favorendo la riduzione dei tassi di interesse praticati dalle banche.

Risultato: prestiti BCE avanti piano

Il risultato delle due opposte tendenze è stato che i prestiti BCE alle banche sono saliti poco, a 491 miliardi a inizio dicembre, da un minimo di 472 a settembre (1.261 nel 2012)⁶. Le aste a medio termine (LTRO e T-LTRO)

⁶ Questi dati BCE si fermano al 5 dicembre 2014 e quindi non includono la seconda T-LTRO dell'11 dicembre.

forniscono 393 miliardi, da 366 a settembre (1.100 a inizio 2012), le operazioni tradizionali a breve gli altri 98 miliardi.

Le banche italiane avevano in bilancio in ottobre 177 miliardi di fondi BCE (4,4% del totale delle passività), cresciuti rispetto al minimo di 164 in agosto (picco a 283 miliardi a metà 2012).

I fondi parcheggiati dagli istituti creditizi dell'Eurozona presso la BCE si sono stabilizzati negli ultimi mesi. A dicembre 28 miliardi nella *deposit facility* e 178 nel *current account*, per un totale di 206 miliardi. Cifre molto inferiori rispetto ai 912 miliardi di inizio 2012, sebbene ancora sopra i 182 della prima metà del 2007. Il tasso negativo BCE su tali depositi sembra aver contribuito a stabilizzarli. La progressiva sostituzione delle LTRO con le nuove aste mirate fa prevedere che i depositi in BCE possano restare su livelli contenuti.

Le risorse aggiuntive immesse nel sistema bancario dalla BCE possono essere misurate dai prestiti al netto dei depositi. Dato l'aumento dei primi e la stabilizzazione dei secondi, i prestiti netti BCE al sistema hanno ripreso a salire negli ultimi mesi: 285 miliardi a inizio dicembre, da 260 in agosto (249 nella prima metà del 2008; Grafico 1.24).

In vari paesi i fondi BCE restano indispensabili per finanziare le banche. In alcuni casi, infatti, gli istituti di credito hanno ancora difficoltà nei volumi di raccolta: i depositi bancari del settore privato sono calati in Spagna (-38 miliardi in ottobre rispetto a fine 2013) e sono stabili in Portogallo e Grecia molto sotto i valori del 2011; sono saliti, invece, in Italia (+11 miliardi). In vari paesi, inoltre, le nuove emissioni di bond bancari sono inferiori a quelli in scadenza: in Spagna -75 miliardi le emissioni nette nei primi nove mesi del 2014, in Portogallo -20, in Grecia -11. In Italia -114 miliardi: le banche trovano ora poco conveniente collocare titoli presso le famiglie, a causa del costo più elevato rispetto, ad esempio, ai depositi dei privati.

Partiti gli acquisti di titoli privati

La BCE a inizio dicembre aveva in portafoglio titoli per 208 miliardi (da un minimo di 191 in ottobre). In gran parte sono stati acquistati con vecchi programmi: 144 miliardi con il *Securities Market Program* (SMP) e 42 miliardi con il *covered bond*. Questa parte dello stock si va assottigliando lentamente per il giungere a scadenza dei titoli. Da giugno la liquidità creata con gli acquisti SMP non viene più sterilizzata, con il risultato di immettere fondi (decrescenti) nel sistema bancario.

Da ottobre la BCE ha iniziato un terzo piano di acquisto di *covered bond* emessi da banche dell'area. In un mese e mezzo, ha messo in portafoglio 20,9 miliardi di tali titoli. A metà novem-

Grafico 1.24

La nuova espansione monetaria BCE avanza piano (Eurozona, miliardi di euro, dati settimanali, prezzi correnti)



* Prestiti BCE alle banche - depositi bancari in BCE.

** Programmi di acquisto: SMP, CB 1-2-3, ABS.

I dati disponibili si fermano al 5 dicembre, non includono la seconda T-LTRO.

Fonte: elaborazioni CSC su dati BCE.

bre è partito anche il programma di acquisti di titoli cartolarizzati (ABS, *asset backed securities*). Nelle prime due settimane è andato a rilento: appena 601 milioni di euro. Gli asset sottostanti sono per lo più prestiti a famiglie e imprese. L'obiettivo è rimuovere dai bilanci bancari i vecchi crediti, liberando risorse per l'erogazione di nuovi prestiti. Per rendere pienamente efficace questo programma rimangono nodi da sciogliere: la BCE acquisterà le tranche *senior* degli ABS (la parte più sicura) mentre sulla parte *mezzanine* resta l'incertezza sulle garanzie pubbliche richieste dalla banca centrale ma che, in molti paesi, non sono ancora state predisposte.

Mille miliardi addizionali?

Questo articolato set di misure non standard, varato dalla BCE negli ultimi mesi, dovrebbe aiutare a ripristinare il meccanismo di trasmissione della politica monetaria all'economia, facendo ripartire il credito bancario. T-LTRO e acquisti di asset privati dovrebbero condurre, come sottolineato da Mario Draghi, a un incremento del bilancio BCE fino ai livelli massimi del 2012. Il che corrisponde a circa 1.000 miliardi di euro addizionali. La banca centrale ha precisato che si tratta più di una previsione che di un vero obiettivo. Finora, l'incremento del bilancio c'è stato, rispetto ai minimi di agosto-settembre, ma è di entità ridotta (+50 miliardi il totale degli asset BCE).

Questo andamento deludente, secondo molti analisti, spingerà la banca centrale a gestire in modo ancor più attivo il suo bilancio, puntando anche su altre tipologie di titoli. I mercati finanziari scontano già un ulteriore allargamento dell'intervento. Il Presidente BCE, Mario Draghi, non ha escluso acquisti di titoli pubblici, se necessario. Il piano disegnato nel settembre 2012 (*Outright Monetary Transactions*) non è mai cominciato, in assenza di richieste dei governi nazionali. L'annuncio delle OMT aveva funzionato, comunque, da scudo anti-spread, dando avvio al calo dei rendimenti dei titoli sovrani periferici.

Tassi FED in rialzo da metà 2015

Il tasso di riferimento della FED è fermo da sei anni entro la forchetta 0,00 -0,25% (0,12% il tasso effettivo a dicembre). Il proseguimento della ripresa USA sta abbassando la disoccupazione (5,8% in novembre), senza che la dinamica dei prezzi desti preoccupazioni (+1,7% annuo in ottobre). Le attese di inflazione, misurate sui titoli pubblici a 10 anni indicizzati ai prezzi, sono scese ai valori desiderati (+1,8% in dicembre, da +2,3% a luglio).

Dalle minute del FOMC risulta che la vasta maggioranza dei membri ritiene opportuno iniziare ad alzare i tassi l'anno prossimo, a condizione che prosegua nel frattempo il miglioramento economico. Viene indicato in media un livello desiderato dell'1,25% a fine 2015 e del 2,75% a fine 2016.

Quanto al timing dei rialzi, i vari dati che la FED considera sul mercato del lavoro suggeriscono di attendere ancora alcuni mesi. Alcuni membri del FOMC sono orientati a maggiore ottimismo e, quindi, a un rialzo anticipato, ma non manca chi vorrebbe aspettare di più.

Nello scenario CSC, la FED lascerà i tassi ai minimi storici ancora per due trimestri. Inizierà ad alzarli nella seconda metà del 2015, prima portandoli sul limite superiore della forchetta e poi operando tre rialzi di un quarto di punto ciascuno, che porteranno il tasso di riferimento all'1,0% a fine anno. Il rialzo proseguirà nel 2016, con altre quattro mosse da 0,25% ciascuna, raggiungendo il 2,0% a fine anno (Grafico 1.25). I membri del FOMC hanno sottolineato che i tassi do-

vranno rimanere sotto i livelli “normali” per qualche tempo anche dopo che disoccupazione e inflazione saranno ai livelli desiderati. Nell’ultima riunione FED, il valore di lungo periodo del tasso ufficiale è stato indicato, in media, al 3,75%.

Il rialzo FED amplierà progressivamente il differenziale con il tasso BCE. Ciò tenderà a offrire un crescente sostegno al dollaro. Il differenziale BCE-FED era pari a -0,07 punti a dicembre (considerando il tasso effettivo FED). Nello scenario CSC, si amplierà a -0,31 punti percentuali in media nel 2015 (-0,95 a fine anno) e a -1,43 punti nel 2016 (-1,95 a fine anno). Il tasso interbancario negli USA è stabile allo 0,24% in dicembre, poco sopra quello FED. Il CSC prevede che salirà allo 0,38% in media nel 2015 e all’1,50% nel 2016.

QE3 americano chiuso in ottobre

Come atteso, nella riunione del FOMC di ottobre si è messo fine al programma di acquisti di titoli pubblici (*Treasury*) e privati (*Mortgage Backed Securities*, cartolarizzazioni di mutui), valutando raggiunto l’obiettivo in termini di sostanziale miglioramento del mercato del lavoro. La terza fase di *quantitative easing* negli USA (QE3) è durata oltre 2 anni, con acquisti complessivi di titoli per 1.550 miliardi di dollari (85 miliardi mensili all’inizio). Molto più di quanto ipotizzato, solo negli ultimi mesi, dalla BCE.

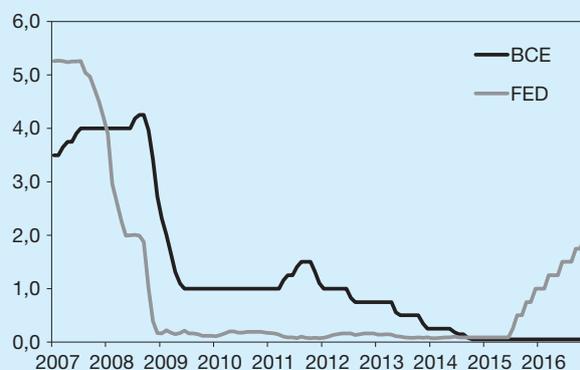
L’ammontare di *Treasury* nel portafoglio FED era di 2.462 miliardi di dollari a novembre (54,8% dell’attivo), quello di MBS di 1.735 miliardi (38,6%). La dimensione del bilancio della FED è di 4.493 miliardi, oltre cinque volte quella del 2007 (872 miliardi). Gli MBS hanno in gran parte scadenza oltre i 10 anni. Quanto ai titoli federali, la FED negli ultimi mesi ha acquistato per lo più quelli con durate medie: a novembre la quota dei *Treasury* con scadenza tra 1 e 5 anni era del 44,6% (28,6% nel giugno 2013), quella di titoli che maturano in 5-10 anni era del 28,5% (da 45,5%).

Questa composizione per durata dello stock di titoli favorirà la sua riduzione, attraverso la sospensione del reinvestimento in nuovi titoli delle somme incassate dal rimborso di quelli scaduti. La FED ha di recente chiarito che smetterà di effettuare il reinvestimento solo dopo che avrà intrapreso il sentiero di rialzi dei tassi. Le vendite di titoli, invece, avranno un ruolo marginale nella fase di exit. Per la quale, comunque, si dovrà attendere ancora a lungo: almeno inizio 2016, stando alle ultime valutazioni del FOMC.

Gli acquisti FED di titoli hanno contribuito a tenere a freno i tassi a medio-lungo termine USA. Questo era, del resto, un obiettivo dichiarato, con il fine di continuare a sostenere investimenti e consumi, a fronte del fatto che la ripresa tenda, in genere, ad alzare i tassi lunghi. Il rendimento sul *Treasury*

Grafico 1.25

La FED alzerà i tassi, la BCE no (Tassi di interesse, valori %, dati mensili)



Da dicembre 2014: stime CSC.

Fonte: elaborazioni CSC su dati Thomson Reuters.

trentennale è al 2,9% a dicembre (da 3,9% a fine 2013), quello sulle obbligazioni tripla A di pari durata emesse da imprese USA è al 3,9% (dal 4,6%). Il *Treasury* decennale è al 2,3% (da 2,9%).

Il tasso a lunga reale, calcolato sui *Treasury* decennali indicizzati all'inflazione, però, è salito allo 0,5% in dicembre (da 0,2% in agosto e -0,7% nella primavera 2013). Dunque, sostiene meno la crescita USA.

Borse ai massimi

Le quotazioni azionarie negli USA hanno ripreso la corsa al rialzo: in dicembre +6,4% rispetto a due mesi prima (+13,9% su fine 2013; indice Standard&Poor's 500), dopo la flessione di ottobre (-2,8%). Sono ai massimi storici e del 44,7% sopra i livelli di inizio 2007. La volatilità azionaria è già tornata su valori in linea con quelli pre-crisi, dopo l'impennata in ottobre: l'indice VIX, che riflette la propensione degli operatori a costruirsi una copertura a fronte delle oscillazioni del mercato, è a 13,9 in dicembre (13,1 nella prima metà del 2007). Ciò segnala una normalizzazione nelle aspettative degli operatori e nella loro propensione al rischio, sebbene non immune da turbolenze. Storicamente, minore incertezza è associata a quotazioni azionarie in aumento.

Anche nei mercati europei i prezzi delle azioni sono stati in recupero a novembre e dicembre: molto parziale in Italia (+1,7%, dopo -7,3% in ottobre), pieno in Germania (+10,5%, dopo -6,8%). Rispetto a fine 2013 la borsa italiana segna un +9,0%, quella tedesca un +6,9%. Ma la forbice tra le due borse, apertasi dal 2009-2010, resta enorme: le quotazioni in Italia sono pari a meno della metà dei valori pre-crisi, mentre in Germania sono superiori del 48,4% (Grafico 1.26).

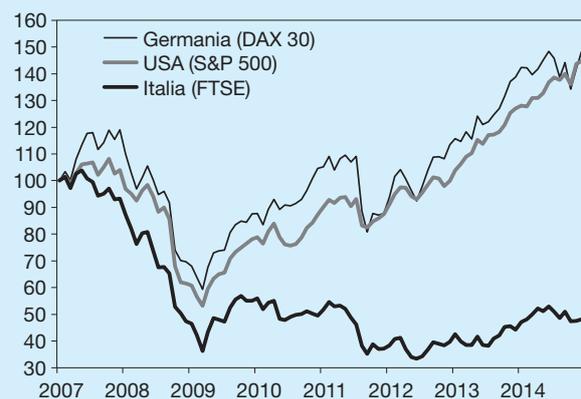
Euro meno forte

Il tasso di cambio dell'euro rispetto alle valute dei principali partner commerciali si è deprezzato in misura marcata negli ultimi otto mesi (-3,8% a novembre in termini effettivi nominali dal picco di marzo). Rimane, comunque, su livelli più elevati rispetto ai minimi toccati nel luglio 2012.

La svalutazione dell'euro è avvenuta, in particolare, nei confronti del dollaro (-10,5% tra marzo e dicembre), dello yuan (-10,6%) e della sterlina (-5,0%). Lo yen è l'unica delle principali valute nei confronti della quale la moneta unica si è rivalutata (+4,5% nello stesso periodo). L'imponente stimolo monetario messo in campo dalla Banca centrale giapponese per risollevare l'economia ha causato un significativo deprezzamento della valuta: a dicembre la divisa giapponese è salita a 147,9 yen per un euro, da un minimo di 97,0 a luglio 2012. Non è molto lontana dai livelli pre-crisi (168,2 nel luglio 2008).

Grafico 1.26

Borse USA e tedesca ai massimi
(Quotazioni azionarie, indici gennaio 2007=100, dati mensili)



Fonte: elaborazioni CSC su dati Thomson Reuters.

Rispetto alla divisa USA, fino a marzo l'euro era in un chiaro trend ascendente (1,38 dollari per euro). A dicembre, invece, è arrivato a 1,24 dollari. Siamo tornati, quindi, sui livelli del luglio 2012 (1,23 dollari), quando i mercati assegnavano una significativa probabilità al dissolvimento dell'Unione monetaria (Grafico 1.27).

A fermare la corsa dell'euro, prima, e a invertirla, poi, sono intervenuti, nell'ordine: le dichiarazioni in primavera del Presidente della BCE, Mario Draghi, in cui si prendeva posizione contro la rivalutazione, che avrebbe spinto la dinamica dei prezzi al consumo ancora più lontano dall'obiettivo della BCE; i dati nel corso dell'estate che hanno messo in luce l'indebolimento, se non

la fine, della ripresa nell'Eurozona; l'avvio a giugno e settembre di un'ulteriore fase di allentamento monetario da parte della BCE, basata su misure non convenzionali sempre più ampie (fase che dovrebbe culminare con l'acquisto di titoli pubblici).

In prospettiva, giocano a favore del dollaro vari fattori: lo spread sui tassi a lunga sia corrente sia atteso (specie dopo la fine del QE americano); il divario che si aprirà sui tassi a breve, quando la FED li rialzerà e la BCE li manterrà nulli; le migliori prospettive di crescita USA rispetto all'Eurozona (+3,2% il PIL americano previsto nel 2015, contro il +1,1% dell'Area euro); la maggiore redditività attesa delle imprese USA, che attirerà capitali.

Non sono, invece, pro-dollaro gli squilibri nei conti con l'estero: l'Area euro ha un surplus di bilancia corrente crescente, atteso raggiungere quest'anno i 397 miliardi di dollari (3,0% del PIL), mentre gli USA hanno un passivo corrente che, sebbene in significativa riduzione, è stimato nel 2014 a 379 miliardi di dollari (2,2% del PIL; stime OCSE).

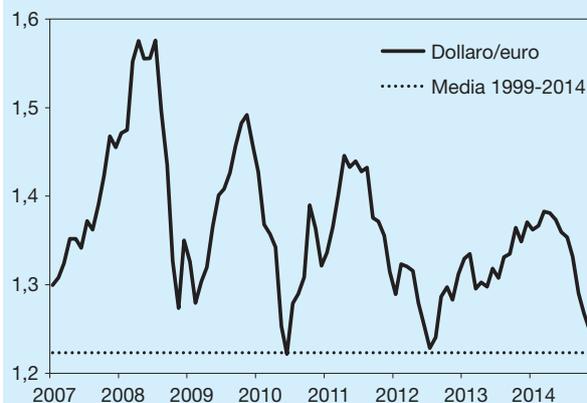
Nel complesso, le forze in campo spingono verso un ulteriore apprezzamento del dollaro. Alcuni dei principali previsori indicano il cambio intorno a 1,11 dollari per euro sia alla fine del 2015, sia a fine 2016, pur con notevoli differenze tra le singole stime.

Il CSC non effettua previsioni sulle valute e nello scenario si assume un cambio invariato ai livelli medi di novembre (1,25 dollari per euro) fino alla fine del 2016. Ciò comporta statisticamente un cambio di 1,33 dollari per euro nella media del 2014.

A settembre si indicavano 1,35 dollari per euro nel 2014 e 1,30 nel 2015. Dunque, nel nuovo scenario per il 2015 viene incorporata una svalutazione aggiuntiva del 3,8%, sui dati medi annui, che si somma a quella del 3,7% già scontata allora rispetto al 2014. Nel complesso, l'indebolimento del cambio tra 2014 e 2015 è ora del 7,4%.

Grafico 1.27

Euro in calo, verso la media di lungo periodo (Tasso di cambio dollari per euro, dati mensili)



Fonte: elaborazioni CSC su dati Thomson Reuters.

Il CSC stima che un deprezzamento dell'euro contro il dollaro del 10% innalza il PIL italiano dello 0,57% il primo anno, dell'1,07% il secondo. In base a queste stime, la svalutazione aggiuntiva dell'euro (-3,8%, rispetto alla previsione di settembre) implica un PIL più alto dello 0,22% nel 2015 e dello 0,41% nel 2016.

2 LA CORRUZIONE È IL VERO FRENO PER L'ECONOMIA E LE IMPRESE

La corruzione riduce gli investimenti privati, rende la spesa pubblica inefficiente, scoraggia l'accumulazione di capitale umano e peggiora la qualità delle istituzioni. È quindi un vero freno per il progresso economico, oltre che per quello civile. La tesi che la corruzione serva invece a oliare i meccanismi di mercato, per quanto non priva di fondamento, non tiene conto del fatto che spesso gli eccessivi controlli burocratici sono essi stessi un suo effetto. Infatti, chi infrange le regole e intasca tangenti sa che la disponibilità a pagarle aumenta con la farraginosità dei controlli. E quindi fa di tutto per complicare le procedure delle quali è responsabile.

Non si tratta solo di considerazioni astratte. I risultati di Eurobarometro confermano che in Italia i rappresentanti delle imprese sono i primi a percepire i danni economici della corruzione: più del novanta per cento ritiene che limiti la concorrenza e circa la metà la giudica un ostacolo importante al fare impresa. Sono percentuali nettamente superiori alle medie europee dovute alla maggiore diffusione della corruzione in Italia. Anche i dati economici confermano la relazione inversa fra corruzione e crescita economica. Una ricerca del CSC ha quantificato l'effetto della corruzione sul PIL utilizzando l'indice Control of Corruption della Banca Mondiale: in linea con i risultati della letteratura, un aumento dell'indice di un punto è correlato, in modo statisticamente significativo, con una diminuzione del tasso di crescita annuo del PIL pro-capite di 0,8 punti percentuali. Interpretando questa correlazione come nesso causale, potremmo concludere che, se l'Italia riuscisse a ridurre la corruzione ai livelli della Spagna, obiettivo non certo impossibile visto che la distanza è di 0,7 punti, il suo tasso di crescita annuo aumenterebbe di 0,6 punti percentuali.

Per cambiare il quadro è necessario comprendere le cause dell'elevata corruzione italiana. Un primo insieme di responsabilità è dell'ordinamento giuridico, che fino a tempi recentissimi ha trascurato la prevenzione del fenomeno e continua a mostrare diverse carenze dal lato della repressione. Un limite storico è quello di non avere mai attivato meccanismi di tutela dei dipendenti che denunciano episodi di corruzione. Dal lato della repressione, due punti sono particolarmente critici: l'attuale disciplina della prescrizione e l'inefficace sistema di contrasto di reati sentinella come il falso in bilancio, inteso come mezzo per creare fondi neri destinati alle tangenti, e l'autoriciclaggio.

Il capitolo è stato elaborato da Daniela Di Scenna, Antonio Matonti e Giuseppe Urbano (Area Affari Legislativi di Confindustria) e da Luca Paolazzi (CSC) e Mauro Sylos Labini (CSC e Università di Pisa). Il lavoro si è avvalso dei preziosi suggerimenti, che non implicano alcuna responsabilità sul contenuto finale, di Antonio Gullo (Università di Messina), Michele Polo (Università Bocconi), Gianni Toniolo (Università di Roma Tor Vergata e Duke University) e Alberto Vannucci (Università di Pisa). Stimoli importanti sono venuti dalle relazioni di Guido Ferrarini (Università di Genova), Donato Masciandaro (Università Bocconi) e Alberto Vannucci (Università di Pisa) presentate durante il Comitato Scientifico di Confindustria dell'8 ottobre 2014; si ringraziano tutti i partecipanti, tra cui Paola Severino (LUISS), per i loro interventi e in particolare Nando Pagnoncelli (IPSOS), Enzo Rullani (Venice International University) e Sergio Fabbrini (LUISS) per i commenti e le osservazioni elaborati dopo l'incontro.

Un secondo insieme di questioni, almeno di pari importanza, riguarda l'inefficienza della burocrazia. Secondo il rapporto Doing Business della Banca Mondiale, in Italia è particolarmente difficile risolvere per vie legali controversie commerciali, ottenere permessi per costruire e adempiere ai doveri fiscali. Gli ostacoli in attività così importanti per l'attività economica aumentano i vantaggi dello scambio corrotto e quindi la sua diffusione.

Ulteriori fattori distintivi della realtà italiana sono la scarsa responsabilità (accountability) del sistema politico, la presenza massiccia della criminalità organizzata, che con la corruzione ha molteplici sinergie, e un basso livello di capitale sociale, importante antidoto contro la propensione ad infrangere le regole.

È possibile contrastare e ridurre notevolmente la corruzione, smentendo il pessimismo di chi crede che tale lotta sia persa in partenza, con una strategia basata su più azioni. Un primo e necessario passo è quello di adeguare il sistema penale agli standard internazionali, rivedendo la disciplina del falso in bilancio e verificando l'efficacia del reato di autoriciclaggio appena introdotto, senza cadere in controproducenti eccessi. Un approccio legislativo equilibrato deve comunque temperare l'esigenza di far emergere gli illeciti con quella di evitare un ricorso sproporzionato alla sanzione penale. La battaglia più importante, infatti, si gioca sul lato della prevenzione per la quale non è rinviabile una tutela più ampia dei whistleblower, cittadini o funzionari che decidono di denunciare o riferire alle autorità giudiziarie particolari importanti per svelare la corruzione.

Inoltre, è importante agire anche dal lato dell'offerta aumentando il costo economico e morale del pagamento di tangenti. Su questo versante, le imprese, con l'aiuto delle loro associazioni, possono dare un contributo decisivo adottando codici di condotta efficaci e applicando sanzioni di ostracismo esteso per farli rispettare. Non è una sfida facile perché nel caso della corruzione risultati collettivamente inefficienti sono dovuti a comportamenti individualmente razionali. Con i giusti accorgimenti, però, le imprese italiane e le loro associazioni hanno le risorse necessarie per vincerla.

Infine, una leva importante sono le politiche per la concorrenza, soprattutto in un settore delicato come quello degli appalti. Le esperienze degli ultimi anni mostrano che i problemi non si risolvono con nuove norme che limitano il potere discrezionale, che in sé non è un male. Ma elevando l'integrità morale e la qualificazione professionale di chi lo esercita. In questo senso, sono da incoraggiare e sviluppare iniziative dell'Autorità garante della concorrenza come il vademecum, che sollecita le stazioni appaltanti a segnalare i casi sospetti, e il rating di legalità, che viene assegnato dalla stessa Autorità alle imprese che rispettano standard più elevati di quelli imposti per legge.

Work in progress *Mentre questo capitolo andava in stampa, sulla scia degli ultimi e particolarmente gravi scandali fatti emergere dalle indagini condotte dalla Procura generale di Roma, il Governo ha annunciato nuove misure per combattere la corruzione. Queste comprendono: l'inasprimento della pena, l'allungamento dei termini della prescrizione, la maggiore severità delle condizioni per il patteggiamento, l'efficacia anticipata delle regole sulla confisca dei beni di corrotti e corruttori. Si tratta di misure importanti e che possono avere un impatto significativo, sebbene si tratti di un'ulteriore reazione sull'onda emotiva degli eventi. Tanto rimane da fare, come si dimostra in questo capitolo, sul piano della prevenzione, anche attraverso la puntuale attuazione delle norme approvate negli ultimi anni, e sulla diffusione di valori e principi ispirati all'etica nei rapporti economici con la pubblica amministrazione.*

2.1 Perché la corruzione è un freno per l'economia e per le imprese

La corruzione, sia quando coinvolge i poteri pubblici sia quando interessa i rapporti tra privati, fa venir meno la certezza del diritto, diminuisce la fiducia nel rispetto delle regole e negli altri, aumenta la disuguaglianza sociale e indebolisce la democrazia, mina il funzionamento dei mercati e penalizza le imprese più efficienti. Perciò la sua presenza e diffusione, contrariamente all'opinione di chi la crede utile a oliare i meccanismi di mercato inceppati da burocrazia e vincoli legislativi, ha importanti effetti negativi sulla performance di un sistema economico. Ne sono di conseguenza penalizzati livello e ritmi di crescita del reddito e dell'occupazione. In altre parole, più corruzione uguale meno PIL e posti di lavoro, oltre che maggiore inciviltà.

La corruzione peggiora la burocrazia...

La tesi della corruzione come "olio" non è certo senza fondamento. In linea di principio, infatti, singoli episodi corruttivi possono aumentare l'efficienza economica se servono ad aggirare leggi o controlli inutili oppure se incentivano l'impegno sul lavoro di burocrati altrimenti poco motivati. Il noto politologo Samuel Huntington, in un passaggio molto controverso, ha scritto che "[...] per la crescita economica, l'unica cosa peggiore di [...] una burocrazia rigida, iper-centralizzata e disonesta è [...] una burocrazia rigida, iper-centralizzata e onesta"¹. Questo ragionamento, però, ignora il fatto che corruzione e burocrazia eccessiva, lungi dall'essere l'una l'antidoto dell'altra, sono quasi sempre due facce della stessa medaglia, ossia quella di istituzioni inefficienti. E che, a un'analisi più attenta, queste due facce finiscono per rafforzarsi reciprocamente con grave danno per l'allocatione delle risorse e lo sviluppo economico².

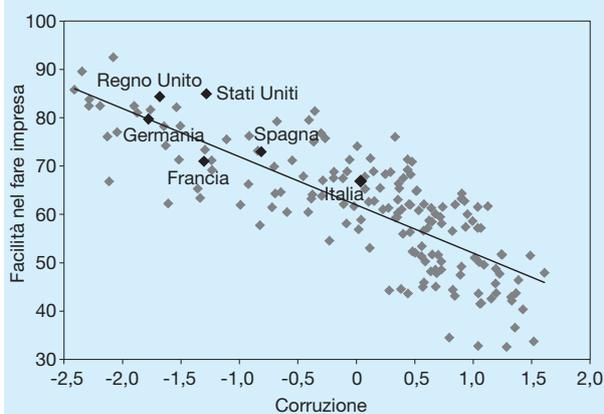
...rende più difficile fare impresa...

I paesi dove la corruzione è più alta sono, infatti, gli stessi dove è più difficile fare impresa (Grafico 2.1) e i dati di un'indagine condotta dal *World Economic Forum* e dalla Banca Mondiale su un campione di manager di imprese multinazionali mostrano che, anche all'interno di ciascun paese, la corruzione è correlata con un livello più alto e non più basso di lungaggini burocratiche³. In altre parole, la maggiore corruzione non si accompagna

La tesi della corruzione come "olio" non è certo senza fondamento. In linea di principio, infatti, singoli episodi corruttivi possono aumentare l'efficienza economica se servono ad aggirare leggi o controlli inutili oppure se incentivano l'impegno sul lavoro di burocrati altrimenti poco motivati. Il noto politologo Samuel Huntington, in un passaggio molto controverso, ha scritto che "[...] per la crescita economica, l'unica cosa peggiore di [...] una burocrazia rigida, iper-centralizzata e disonesta è [...] una burocrazia rigida, iper-centralizzata e onesta"¹. Questo ragionamento, però, ignora il fatto che corruzione e burocrazia eccessiva, lungi dall'essere l'una l'antidoto dell'altra, sono quasi sempre due facce della stessa medaglia, ossia quella di istituzioni inefficienti. E che, a un'analisi più attenta, queste due facce finiscono per rafforzarsi reciprocamente con grave danno per l'allocatione delle risorse e lo sviluppo economico².

Grafico 2.1

La corruzione non "olia" la burocrazia (Dati 2013)



Fonte: elaborazioni CSC su dati Banca Mondiale (*Doing Business* e *World Governance*).

¹ Nostra traduzione da Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Societies*, Yale University Press, New Haven, p.368, 1968.

² Per una discussione più ampia si veda Pranab Bardhan, "Corruption and Development: A Review of Issues", *Journal of Economic Literature*, 35(3), pp. 1320-1346, 1997.

³ Si veda Daniel Kaufmann e Shang-Jin Wei, "Does 'Grease Money' Speed Up the Wheels of Commerce?", NBER Working paper n. 7093, 1999.

affatto a un allineamento agli standard internazionali dei tempi necessari a un'impresa per adempiere alle pratiche amministrative.

Da un punto di vista aggregato, sono quattro i meccanismi principali che spiegano perché più corruzione si traduce in meno crescita. Il primo funziona, in direzione opposta rispetto all'effetto "olio", riducendo gli investimenti privati⁴. La corruzione, infatti, ne aumenta sia il costo sia l'incertezza dei benefici attesi. A essere maggiormente sensibili sono gli investimenti delle imprese straniere, per le quali la corruzione rappresenta un potente freno a localizzare nuovi investimenti sia per i codici e le regole comportamentali della casa madre sia perché hanno comunque maggiori difficoltà ad accreditarsi come controparti affidabili nello scambio corrotto; infine, se già presenti, riescono più facilmente a spostare le loro attività altrove.

...spreca risorse pubbliche... Il secondo meccanismo opera attraverso l'aumento delle inefficienze della spesa pubblica⁵. La corruzione, infatti, conduce a scegliere progetti non prioritari se non inutili, diminuisce la qualità delle infrastrutture realizzate e accresce il loro costo e quello in generale degli acquisti pubblici di beni e servizi. In terzo luogo, la corruzione abbassa gli investimenti in capitale umano, favorisce la "fuga dei cervelli" e ostacola l'immigrazione di lavoratori qualificati⁶. Infatti, nei paesi maggiormente corrotti, contano più le connessioni sociali che le competenze e il merito, conta *chi* si conosce piuttosto che *cosa* si conosce.

...indebolisce le istituzioni Infine, e più in generale, la corruzione riduce il tasso di crescita peggiorando la qualità della *governance* sia delle istituzioni pubbliche sia delle organizzazioni private. Oltre a essere spesso l'effetto di istituzioni inefficienti, la corruzione contribuisce infatti a indebolirle ulteriormente abbassando il costo del non rispetto delle regole.

Come vedremo, gli indicatori disponibili, basati sul parere degli esperti e sulla percezione di cittadini e imprese, indicano che l'Italia è uno dei paesi più corrotti fra quelli avanzati. Per capire il perché di questa negativa condizione è necessario in primo luogo comprendere cosa è la corruzione.

2.1.1 Fenomeno multiforme: una tassonomia per comprendere la corruzione

Lo studio e la ricerca sulla corruzione sono in ritardo rispetto alle politiche che provano a contrastarla. Per due ragioni principali, una empirica e una teorica. In primo luogo, la corruzione è difficile da misurare: per sua natura è un fenomeno che viene tenuto nascosto e le cui caratteristiche tendono a cambiare quando sono svelate dai tentativi di rilevazione.

⁴ Si veda Paolo Mauro, "Corruption and Growth", *Quarterly Journal of Economics*, vol. 110, No. 3, pp. 681-712, 1995.

⁵ Si veda Vito Tanzi e Hamid R. Davoodi, "Corruption, Public Investment, and Growth", *IMF Working Paper* No. 97/139, 1997.

⁶ Si veda Pak Hung Mo, "Corruption and Economic Growth", *Journal of Comparative Economics*, vol. 29 (1); pp. 66-79, 2001.

**Fenomeno
difficile da studiare**

In secondo luogo, la corruzione è spesso definita come l'abuso di un potere istituzionale (spesso pubblico) per conseguire un vantaggio privato. Questo porta a rappresentarla come forma generica di *moral hazard* (opportunismo dovuto all'impossibilità di osservare le azioni di un contraente) nella quale un soggetto, che la teoria economica chiama Principale (i cittadini, lo Stato o il consiglio di amministrazione di un'impresa), delega a un altro, l'Agente (un politico, un burocrate o un manager), poteri senza riuscire a controllare che non ne abusi. In alcune versioni, questa teoria è arricchita dall'inserimento di un ulteriore attore: le imprese o i cittadini che colludono con l'Agente. Tale approccio presenta almeno tre problemi. Primo, enfatizza gli aspetti legati al controllo e alla repressione della corruzione, ma trascura l'importanza della prevenzione e della semplicità e uniformità di interpretazione delle regole. Secondo, non coglie l'eterogeneità del fenomeno: è senz'altro corrotto un politico che riceve una tangente o un manager che chiede una bustarella ai fornitori della sua impresa (infrangendo una regola che stabilisce il prezzo al quale devono allocare una risorsa). Ma lo è anche il funzionario che, per ottenere vantaggi privati, vessa le imprese con controlli burocratici eccessivi o che, all'estremo opposto, non applica le procedure previste (violando una regola che stabilisce i controlli da esercitare). Terzo, nella pratica richiede criteri etico-morali per identificare quali fattispecie costituiscano un abuso e quindi corruzione. Per esempio, non è necessariamente corrotto un amministratore che assegna una commessa all'impresa di un parente o il responsabile delle risorse umane di un'azienda che assume un nipote quando non è espressamente vietato da una legge o da una regola aziendale.

In definitiva, se la corruzione è vista in modo astratto come un problema Principale-Agente, il rischio è che, da un lato, si trascurino aspetti importanti del fenomeno e, dall'alto, occorra fare riferimento a criteri soggettivi per identificarlo.

**Corruzione
come infrazione
di una regola**

Uno schema concettuale meno generico definisce la corruzione come l'infrazione di una regola da parte di chi ricopre un ruolo istituzionale (politico, burocrate, manager) al fine di ottenere un vantaggio privato⁷. Il ruolo istituzionale consiste nell'assegnare una risorsa (appalto, fornitura, bene o servizio) a imprese o cittadini e la regola riguarda il prezzo di tale risorsa, l'ammontare dei controlli da svolgere e le caratteristiche dei soggetti che la ricevono. Anche in questo schema concettuale, la regola può essere infranta con la complicità dei soggetti destinatari della risorsa e quindi considerare un terzo attore rispetto a chi stabilisce le regole e a chi decide se rispettarle o meno.

Si possono così identificare quattro tipi di corruzione: se si riscuote un prezzo diverso da quello della regola si ha il pagamento di una **tangente**; quando si applicano controlli maggiori o minori di quelli stabiliti si verifica rispettivamente **eccesso di burocrazia** od **omissione di controllo**; se si assegna la risorsa a imprese o persone con caratteristiche diverse da quelle previste si ha un caso di **inefficienza allocativa**.

⁷ Per una discussione approfondita su questa definizione di veda Abhijit Banerjee, Rema Hanna e Sendhil Mullainathan, "Corruption", in *The Handbook of Organizational Economics*, a cura di Robert Gibbons e John Roberts, cap. 27, pp. 1109-1147, Princeton University Press, NJ, USA, 2012.

L'importanza delle norme

L'adozione di questo approccio ha alcuni vantaggi. Il primo è che fattispecie identiche sono o meno corruzione a seconda del contesto normativo. Per esempio, la facoltà di pagare un prezzo più alto per il rilascio di un passaporto in tempi più rapidi è prevista per legge in India e negli Stati Uniti, mentre in Italia il prezzo ufficiale è unico e pagare di più costituirebbe un caso di corruzione. L'attenzione è posta quindi non solo sull'azione, ma anche sulle regole e sul perché sono state scelte. Proseguendo con lo stesso esempio, è importante chiedersi perché lo Stato in alcuni casi vieta ai cittadini e alle imprese di pagare un prezzo per accelerare i tempi di una pratica burocratica. Molto spesso la corruzione avviene in contesti in cui si decide di allocare alcune risorse (per esempio, posti letto in ospedale) a chi ha certe caratteristiche (per esempio, ha una malattia grave) e non a chi ha una disponibilità a pagare più alta. E questo non solo per considerazioni di equità, ma anche di efficienza.

Più controlli, più tangenti

D'altra parte, ed è questo il secondo vantaggio, si comprende perché la corruzione non risolve affatto il problema dell'eccesso di controlli ma lo aggrava. Infatti, questi spesso aumentano proprio per far pagare più tangenti a quei cittadini e imprese per i quali il valore privato della risorsa è più alto rispetto al prezzo stabilito da una norma e uguale per tutti. Eliminare qualsiasi regola cancellerebbe la corruzione (perché nessuna regola potrebbe essere violata), ma potrebbe aumentare l'inefficienza (oltre che le ingiustizie) se i burocrati decidessero di rallentare il servizio per farsi pagare di più (in modo a questo punto legittimo).

Il terzo vantaggio, come suggerisce l'esempio citato, è che si mantengono separati, in linea di principio, corruzione e inefficienza. Come indica l'ipotesi della corruzione come "olio", ci sono casi in cui, se le regole sono scritte male o sono controproducenti, la corruzione può aumentare l'efficienza. Questo approccio aiuta a identificare tali casi con chiarezza.

Infine, lo schema utilizzato è utile per comprendere la corruzione privata. Anche all'interno delle imprese molte transazioni non sono disciplinate esclusivamente dal pagamento di un prezzo per un bene o un servizio, ma dipendono da altre regole di *governance*. Queste prevedono che i manager o i dipendenti prendano alcune decisioni in autonomia, ma rispettino regole che mirano ad assegnare una risorsa (per esempio, nella fornitura di un bene) non a chi è disposto a ricevere una minor somma di denaro ma a chi ha determinate caratteristiche (produce beni di migliore qualità). In generale, quindi, la corruzione privata avviene quando un dipendente utilizza gli spazi di discrezionalità per estrarre a suo vantaggio la rendita di una transazione. Un caso è quello che si verifica quando le promozioni o gli incarichi vengono assegnati non in base ai meriti e alla professionalità, ma alla disponibilità dei candidati a ricambiare un favore.

Per tutte queste ragioni il CSC adotta tale approccio.

2.1.2 Le difficoltà di misurare un fenomeno sommerso

Testare empiricamente lo schema concettuale presentato non è semplice a causa delle già citate difficoltà di misurazione. Gli indicatori basati sul numero di denunce o condanne per reati le-

gati alla corruzione sono difficili da interpretare, dato che riflettono anche la propensione a denunciare o l'efficienza del sistema repressivo. Le rilevazioni basate su interviste o questionari possono essere inficiate, oltre che dall'enfasi che i media riservano al tema, dalla probabile reticenza degli intervistati: i corrotti sono riluttanti a parlare di episodi per i quali provano vergogna o, peggio, che presentano profili di illegalità. Sistemi di quantificazione meno soggettivi che provano a misurare direttamente la corruzione, infine, non risolvono sempre il problema, dato che la loro presenza cambia i comportamenti dei soggetti coinvolti e quindi conduce a una sottostima del fenomeno.

Come misurare la corruzione

Nonostante queste difficoltà, negli ultimi anni sono stati fatti grandi passi avanti nella misurazione a livello micro della corruzione⁸. E a livello internazionale esistono ormai diversi indici diffusi annualmente che confrontano il suo livello in più di un centinaio di paesi. Il primo insieme di indicatori è basato su dati proprietari di organizzazioni private che considerano la corruzione nella valutazione del rischio paese. Il più utilizzato è l'indice di corruzione dell'*International Country Risk Guide* (ICRG), che dai primi anni 80 calcola il rischio di incorrere in episodi di corruzione pubblica e, in particolare, la probabilità che politici o burocrati di un paese si aspettino o chiedano tangenti.

Il secondo insieme di indicatori è composto dai risultati di indagini di opinione sulla percezione. Il più noto è il *Corruption Perception Index* (CPI) calcolato da *Transparency International*. Al suo interno sono considerati il parere e la percezione sia di manager sia di esperti e l'obiettivo è quello di fornire una misura del livello generale di corruzione e non del rischio corruzione. È questo il motivo per cui nella costruzione del CPI non viene incluso l'indice dell'*International Country Risk Guide*. Recentemente, nell'ambito del progetto *World Bank Governance Indicators*, tre ricercatori della Banca Mondiale hanno elaborato l'indice *Control of Corruption* (CC)⁹. Metodologicamente simile al CPI, questo indice adotta una definizione più ampia di corruzione e considera diverse sue dimensioni. Il CC utilizza una metodologia molto trasparente ed è più in linea con la definizione di corruzione qui adottata.

Percezione problematica...

Gli indicatori descritti, nonostante l'ampia diffusione negli studi e anche sui media, non sono privi di difetti. Il primo è che non riescono a cogliere le molteplici dimensioni di un fenomeno che, come discusso sopra, è parecchio eterogeneo. Per esempio, secondo l'indice *Control of Corruption* l'Italia ha un livello di corruzione simile a quello di Cuba e Arabia Saudita. È probabile, però, che in questi paesi le caratteristiche della corruzione siano molto diverse rispetto a quelle della corruzione italiana. In un'economia molto regolamentata come Cuba, per esempio, è possibile che le tangenti abbiano qualche possibilità in più di fungere da olio in meccanismi di un sistema dove anche per acquistare alcuni beni privati è necessaria l'autorizzazione di un burocrate. In Arabia Saudita, invece, una questione molto rilevante è la regolazione del settore petrolifero e il pagamento di tangenti è spesso parte

⁸ Si veda Abhijit Banerjee, Rema Hanna e Sendhil Mullainathan (2012), op. cit. in nota precedente.

⁹ Si veda Daniel Kaufmann, Aart Kraay e Massimo Mastruzzi, "The worldwide governance indicators: methodology and analytical issues", *World Bank Policy Research Working Paper No. 5430*, 2010.

della normale conduzione di un affare. A misure di corruzione simili, quindi, possono corrispondere problematiche molto diverse.

Un secondo difetto riguarda il fatto che la percezione della corruzione riflette anche la visione che esperti e intervistati hanno su altri problemi di un determinato paese. Per esempio, nei periodi di crescita economica, imprese e i cittadini tendono a essere soddisfatti dei politici che li governano e più in generale hanno una opinione più positiva delle istituzioni del loro paese. Questo può portarli a sottostimare nella loro percezione il livello di corruzione. Inoltre, le loro opinioni sono spesso sensibili all'influenza e alla qualità dei mezzi di comunicazione e al modo in cui questi affrontano i principali casi di corruzione.

...ma indicativa Nonostante questi limiti, l'alta correlazione degli indicatori descritti con misure alternative li rendono uno strumento abbastanza affidabile per confrontare il livello di corruzione italiano con quello degli altri paesi e per stabilire quanto la dimensione della corruzione così rilevata sia connessa con la performance economica.

Tabella 2.1

Alto lo spread della corruzione						
(Quota % di cittadini e responsabili di imprese d'accordo con le seguenti opinioni sulla corruzione nel loro paese, 2013)						
	Cittadini		Responsabili di imprese			
	La corruzione è un fenomeno diffuso	La corruzione riduce la concorrenza	La corruzione è un fenomeno diffuso	La corruzione riduce la concorrenza	La corruzione rende difficile fare impresa	I grandi corruttori vengono puniti in modo adeguato
Italia	97	88	97	92	49	21
Spagna	95	83	97	93	54	10
UE-27	76	69	75	73	43	29
Francia	68	75	63	73	59	38
Regno Unito	64	61	46	56	15	41
Germania	59	49	58	39	22	33
Danimarca	20	19	10	19	4	64

Fonte: elaborazioni CSC su dati Eurobarometro 2014.

**All'erta
siam corrotti** Secondo gli ultimi dati raccolti da Eurobarometro 2014, il fenomeno della corruzione non è certo sottovalutato dagli italiani: il 97% sia dei cittadini sia dei responsabili delle imprese lo considera diffuso nel proprio paese, mentre la media europea è rispettivamente 76% e 75% (Tabella 2.1). Sono percepiti chiaramente anche i suoi danni sotto il punto di vista economico: l'88% dei cittadini e il 92% dei responsabili delle imprese italiani ritengono che la corruzione danneggi la concorrenza nel loro paese, circa il doppio rispetto a cittadini e responsabili di imprese tedeschi (49% e 39%) e il quintuplo di quelli danesi (19%). Il 49% dei rappresentanti delle imprese italiane ritiene che la corruzione sia un ostacolo molto o abbastanza (rispettivamente 33% e 16%) serio per lo svolgimento della loro attività, contro il 22% (rispettivamente 10% e 12%) tra le imprese tedesche e il 4% (2% e 2%) tra quelle danesi. In Italia è

piuttosto alta anche la sfiducia nella capacità del sistema investigativo e giudiziario di riuscire a punire i corrotti: fra i responsabili delle imprese, solo il 21% è d'accordo sul fatto che cittadini e aziende che corrompono funzionari pubblici vengono puniti in modo adeguato nel loro paese. Nel Regno Unito sono circa il doppio (si veda anche il riquadro *Presidi e anticorpi contro la corruzione nel mondo delle imprese*).

Italia in fondo alla classifica Gli indicatori che misurano la corruzione nel confronto internazionale rivelano che i risultati di Eurobarometro si spiegano con una diffusione della corruzione inusualmente ampia: l'Italia non solo si piazza agli ultimi posti fra i paesi sviluppati (in testa sono quelli con minore corruzione), ma è classificata peggio di nazioni che hanno livelli di benessere molto inferiori (Tabella 2.2).

Tabella 2.2

Italia fanalino di coda fra i paesi sviluppati (Posizione nelle classifiche sulla corruzione, dati 2014 o ultimo disponibile)			
	CC (210)	CPI (177)	ICRG (140)
Danimarca	1	1	1
Germania	13	12	3
Regno Unito	15	14	18
Giappone	16	15	16
Francia	26	26	21
Stati Uniti	32	17	33
Spagna	53	37	24
Turchia	81	64	67
Italia	90	69	52
Somalia	209	174	137

Indici sulla corruzione del CC (*Control of Corruption*), del CPI (*Corruption Perception Index*) e dell'ICRG (*International Country Risk Guide*). In parentesi il numero dei paesi considerati nelle indagini. A punteggio più alto corrisponde maggiore corruzione.
Fonte: elaborazioni CSC su dati Banca Mondiale *Governance Indicators* (CC), *Transparency Index* (CPI) e *Political Risk Services* (ICRG).

Presidi e anticorpi contro la corruzione nel mondo delle imprese

Corruzione e opinione pubblica

In Italia la censura sociale nei confronti della corruzione appare inefficace perché l'opinione pubblica risulta ambivalente ed esprime atteggiamenti asimmetrici nei confronti della politica e delle imprese.

Innanzitutto è opinione comune che la corruzione sia largamente diffusa nel nostro Paese; tutti i settori ne sono colpiti, nessuno escluso, sia pure in misura diversa: le grandi e le piccole aziende, il commercio, la pubblica amministrazione, la sanità, lo sport, la scuola e la formazione, la cultura, persino le amministrazioni dei condomini. I grandi e i piccoli appalti pubblici ma anche le transazioni tra privati. Tutti.

La corruzione è considerata una sorta di tratto antropologico. Ciò determina un'alternanza di atteggiamenti di indignazione e di indulgenza (o auto-indulgenza) a seconda della prossimità o della distanza rispetto alla propria situazione personale. La piccola impresa o il commerciante, con cui ci si identifica maggiormente rispetto alle grandi imprese, sono giudicati con benevolenza perché la corruzione è spesso considerata una condizione di sopravvivenza della loro attività.

A cura di Nando Pagnoncelli (IPSOS).

Di fronte a gravi episodi di corruzione agiti da grandi imprese, prevale la tendenza a colpevolizzare il singolo manager o lo stretto gruppo di manager coinvolti di cui parlano i mass media, senza ingenerare dubbi e indignazione nei confronti di un'impresa che quanto meno ha omesso di controllare i propri dirigenti, in spregio alle normative esistenti (Decreto 231).

Raramente si associa la corruzione al concetto di concorrenza sleale o si considera l'impatto della corruzione sullo sviluppo economico complessivo. Tutt'al più si stigmatizza il danno economico per la collettività, nel caso dei grandi appalti pubblici.

Non a caso nel nostro Paese la riprovazione sociale non sfocia quasi mai in *class action* o in iniziative di boicottaggio di aziende che si sono rese protagoniste di vicende di corruzione.

Al contrario una condanna severa e inappellabile viene espressa nei confronti della politica, indistintamente e senza sconti per nessuno: tutti i partiti ne sono toccati, indipendentemente dalla collocazione politica (sinistra, centro, destra) e dal livello (nazionale o locale). I più benevoli ritengono che i partiti non siano in grado di controllare l'operato dei propri amministratori, i più malevoli sono convinti che i vertici dei partiti siano conniventi. L'opinione pubblica sovrappone (e spesso confonde) gli episodi di corruzione, l'utilizzo improprio dei rimborsi elettorali e i privilegi della politica. In tal senso episodi che negli ultimi anni hanno visto coinvolti esponenti di partiti considerati "probi" e al di sopra di ogni sospetto hanno accentuato la già diffusa tendenza alla generalizzazione. Oggi nessun partito può essere considerato paladino della moralità.

Gli stranieri ci guardano (e stanno alla larga dall'Italia)

Da una ricerca realizzata nel 2010 da IPSOS per la Camera di commercio di Roma sull'attrattività e i limiti del "sistema Italia" è emersa con convinzione che la corruzione sia un fenomeno largamente diffuso nel nostro Paese.

Sono stati intervistati manager di aziende straniere presenti in Italia e, in parallelo, manager di aziende straniere non presenti in Italia con sede in paesi con economie mature o in forte crescita.

Ebbene, tra coloro che sono assenti e non hanno investito in Italia l'11% ha espresso un giudizio molto negativo sullo stato della corruzione nel nostro Paese, il 51% negativo, il 14% positivo, l'1% molto positivo e il 23% non ha risposto. La differenza tra i giudizi positivi e quelli negativi era pari a -47% (Grafico A).

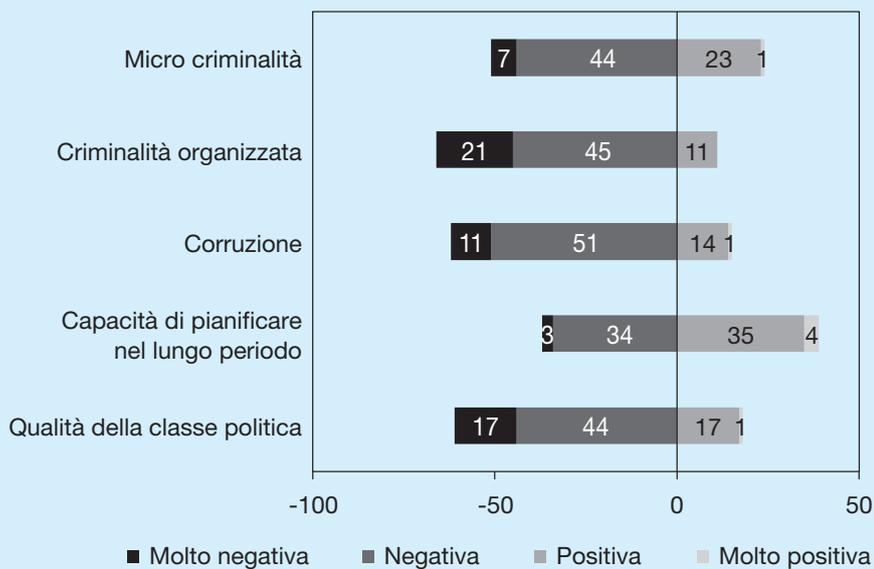
Tra i manager di multinazionali presenti in Italia la situazione è risultata perfino peggiore: il 52% ha dichiarato che la realtà appare più negativa di quanto si aspettasse, il 23% negativa ma in linea con le aspettative, il 13% positiva e in linea con le aspettative, il 3% migliore delle aspettative e il 9% non ha risposto. La differenza tra i giudizi positive e quelli negativi era pari a -59%.

La corruzione, come pure la lunghezza dei processi e la certezza della pena, rappresenta un importante ostacolo agli investimenti nel nostro Paese.

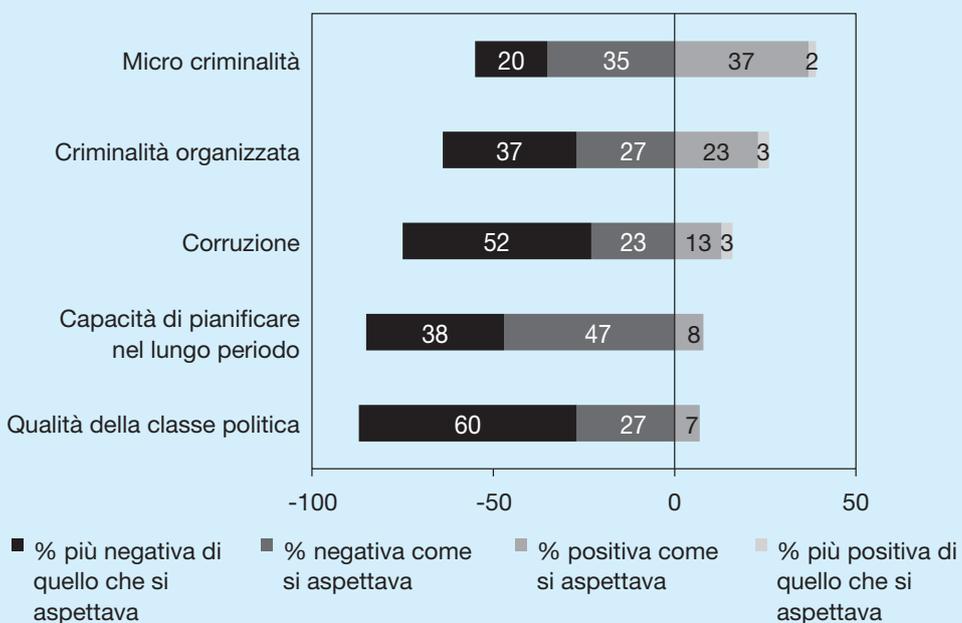
Grafico A

I limiti del sistema Italia (Risultati di interviste)

A. Percezione dei manager stranieri non presenti in Italia, rispetto a:



B. Percezione dei manager stranieri che hanno avuto un'esperienza in Italia, rispetto a:



Fonte: elaborazioni CSC su dati IPSOS.

Responsabilità sociale e ruolo delle associazioni di rappresentanza

I cittadini-consumatori prestano molta attenzione al tema della responsabilità sociale in una doppia accezione: innanzitutto correttezza e trasparenza nei confronti del consumatore, in secondo luogo sostenibilità ambientale.

La perdurante crisi economica alimenta il pessimismo del cittadino sul futuro del nostro Paese; la crescente sfiducia nei confronti dei partiti (solo 20% dei cittadini esprime fiducia nei partiti) dirotta le aspettative di uscita dalla crisi dalla politica alle imprese. Queste ultime sono sostenute da una fiducia elevata: l'81% dichiara di avere fiducia nelle piccole imprese italiane, il 57% nelle grandi imprese italiane e solo il 25% nelle banche. Alle imprese, quindi, si chiede di farsi carico dei problemi del Paese, favorendo la ripresa economica e tutelando l'occupazione. Ciò significa allargare il perimetro tradizionale della responsabilità sociale da cui tuttavia rimane escluso, o quanto meno risulta sottovalutato, il tema della corruzione.

In altri termini il cittadino è sempre più attento alla dimensione "micro", alla relazione diretta, in quanto consumatore, mentre la dimensione "macro", che lo investe in quanto cittadino, riguarda le tematiche ambientali o il contributo delle imprese all'uscita dalla crisi.

In questo contesto la prevenzione della corruzione non sembra adeguatamente considerata e i codici etici delle imprese sono spesso considerati alla stregua di iniziative di marketing: tutti li adottano ma non si sa quanti li applichino.

Pur nella consapevolezza che la domanda di eticità da parte dei cittadini è generica e confusa, le imprese non debbono abbassare la guardia, anzi, dovrebbero esplicitare meglio i codici etici, le loro implicazioni, gli obblighi che assumono e, soprattutto, i controlli che applicano e le sanzioni che adottano.

L'*accountability* non deve riguardare solo la qualità dei prodotti o la sostenibilità ambientale ma deve essere estesa a pieno titolo anche ai temi etici.

Sono temi che afferiscono alla cultura d'impresa e in tal senso le realtà associative sono direttamente chiamate in causa.

Il pericoloso processo di disintermediazione, che non riguarda solo la politica ma anche i corpi intermedi della società, porta a mettere in discussione la rappresentanza o a revocare la delega e rischia di trasformare le associazioni in centri di mera erogazione di servizi.

Riassegnare valore e vigore alla *mission* associativa partendo dai temi dell'etica probabilmente non risulterà prioritario tra gli associati, soprattutto quelli più attenti al ritorno sull'investimento (quota associativa) in termini di servizi.

Tuttavia spesso le iniziative più impopolari risultano quelle più importanti per il futuro del Paese.

2.1.3 Lo stato dell'arte fuori dall'Italia

La dimensione globale assunta dai fenomeni corruttivi ha indotto le organizzazioni internazionali, a partire dalla fine degli anni Novanta, a individuare strategie di contrasto efficaci. Il filo conduttore che anima le diverse iniziative di collaborazione tra Stati è la consapevolezza della natura diffusa della corruzione e della minaccia che essa rappresenta per la democrazia, i diritti dell'uomo, l'equità, la giustizia sociale e lo sviluppo economico. La preoccupazione comune spinge a considerare fondamentale la condivisione di alcune essenziali misure.

Firmata la convenzione OCSE...

Tra le principali Convenzioni rileva quella promossa dall'OCSE nel 1997 sulla lotta alla corruzione di pubblici ufficiali stranieri che impone agli stati aderenti di perseguire non soltanto la persona fisica che corrompe i pubblici ufficiali stranieri nelle operazioni economiche internazionali, ma anche l'ente di appartenenza con sanzioni efficaci, proporzionate e dissuasive. L'Italia ha ratificato la Convenzione nel 2000¹⁰ e ha introdotto il reato di corruzione internazionale commesso dalla persona fisica, prevedendo anche l'eventuale responsabilità amministrativa degli enti.

Nella stessa direzione, nel 1999 il Consiglio d'Europa ha adottato le Convenzioni civile e penale sulla corruzione che impegnano gli stati, tra l'altro, a punire la corruzione attiva e passiva nel settore sia pubblico sia privato, il traffico di influenze illecite e il riciclaggio del provento derivante dalla corruzione. I paesi firmatari sono tenuti, inoltre, a prevedere sanzioni anche per la persona giuridica e a individuare soggetti specializzati nella lotta alla corruzione dotati di indipendenza, formazione e risorse adeguate a svolgere tali funzioni. L'Italia ha ratificato entrambe le Convenzioni nel 2012¹¹ e ha sostanzialmente recepito i contenuti di quella penale con la legge n. 190 del 2012.

...ratificata quella ONU

Nel 2003 l'ONU ha adottato la Convenzione contro la corruzione, cui aderisce il maggior numero di stati a livello mondiale e che l'Italia ha ratificato nel 2009¹². L'accordo internazionale individua un insieme di regole condivise da tutti gli stati aderenti ai fini della definizione delle rispettive politiche anticorruzione, facendo leva su misure dirette sia a reprimere sia a promuovere una gestione degli affari pubblici integra e responsabile, nonché sull'attivazione di strumenti di cooperazione internazionale idonei ad alimentare un approccio globale al problema.

Dal quadro normativo sovranazionale emerge che un'efficace azione di contenimento della corruzione presuppone non soltanto una politica penale efficace, ma anche l'introduzione di misure e regole in grado di ridimensionare, a monte, il rischio che l'illecito si verifichi.

Con riferimento a ciascuna Convenzione sono stati istituiti gruppi di lavoro per verificare l'implementazione degli impegni assunti da parte degli stati firmatari, attraverso valutazioni pe-

¹⁰ Legge 29 settembre 2000, n. 300.

¹¹ La Convenzione penale è stata ratificata con la legge 28 giugno 2012, n. 110; la Convenzione civile con la legge 28 giugno 2012, n. 112.

¹² Legge 3 agosto 2009, n. 116.

riodiche e reciproche. Questo strumento di monitoraggio è un elemento fondamentale per l'effettività degli accordi e svolge un'importante funzione di stimolo al continuo aggiornamento dei sistemi domestici di lotta alla corruzione. In particolare, il controllo sull'attuazione della Convenzione OCSE spetta al *Working Group on Bribery* (WGB) composto dai 38 rappresentanti dei diversi stati. Il *Groupe d'Etas contre la Corruption* (GRECO) vigila sul rispetto delle previsioni adottate in materia dal Consiglio d'Europa, ammette la partecipazione di paesi a esso estranei e a oggi conta come membri 48 stati europei e gli Stati Uniti. La verifica dell'implementazione della Convenzione ONU è affidata all'*Intergovernmental Working Group* (IRG).

Il monitoraggio della Commissione europea

Tra le misure di analisi e valutazione degli interventi realizzati dagli stati UE rientra anche la "Relazione anticorruzione dell'Unione europea" che, a partire dal 2013, viene adottata ogni biennio dalla Commissione per evidenziare tendenze, criticità e *best practice* dei diversi paesi, nonché le specifiche questioni riguardanti i singoli stati membri¹³.

In proposito, la Relazione sull'Italia del 2014¹⁴ fotografa un ordinamento che ha fatto importanti passi avanti nel rafforzamento delle politiche anticorruzione ma che risulta ancora non completamente conforme alle previsioni internazionali.

Volgendo lo sguardo ai paesi a noi vicini, il panorama non risulta molto dissimile, almeno sul piano normativo.

In Francia, ad esempio, il sistema penale contempla le ipotesi classiche di corruzione, le figure di traffico di influenze illecite e un'ipotesi ad ampio spettro di corruzione tra privati. Tuttavia, la natura non obbligatoria dell'esercizio dell'azione penale, legata alle caratteristiche dell'organizzazione giudiziaria, finisce per produrre spesso effetti conservativi rispetto all'incriminazione di talune imprese e al contrasto della corruzione internazionale.

In Germania, invece, con riferimento alle ricadute sull'ente di appartenenza dei reati commessi nel suo interesse o vantaggio dalle persone fisiche, è prevista una responsabilità di tipo esclusivamente pecuniario che concorre con quella della persona fisica. Il sistema mostra un elevato grado di effettività, ma è privo di quelle caratteristiche di maggior punizione legate all'esistenza di sanzioni di interdizione (che possono andare dal divieto di contrattare con la pubblica amministrazione alla chiusura dell'impresa), che invece connotano il nostro ordinamento.

2.1.4 Gli effetti economici: tra stime plausibili e grossolane

Un numero poco rigoroso

Gli indici di corruzione descritti, oltre a far sì che il confronto internazionale non si basi su pregiudizi o luoghi comuni, aiutano a calcolare stime plausibili delle conseguenze economiche della corruzione. Nel suo primo rapporto sul feno-

¹³ L'istituzione del meccanismo di relazione anticorruzione dell'Unione europea è prevista dal pacchetto di misure anticorruzione adottato dalla Commissione europea il 6 giugno 2011.

¹⁴ Commissione europea, "EU anti-corruption report", Annex 12, Bruxelles, 2014.

meno, la Commissione europea, citando un documento della Corte dei Conti, ha indicato che il costo totale diretto della corruzione in Italia ammonterebbe a 60 miliardi di euro, circa il 4% del PIL. Si tratta però di una cifra calcolata in modo grossolano che deve la sua fortuna a un rocambolesco passaparola¹⁵. Altre stime basate sull'ammontare delle tangenti pagate o sulla dimensione dell'economia sommersa presentano ulteriori carenze e non riescono a cogliere l'effetto del fenomeno sulla performance economica.

Un metodo per arrivare a stime più affidabili si basa sull'utilizzo della correlazione fra gli indici di corruzione descritti nel paragrafo precedente e misure del ritmo di sviluppo come il tasso di crescita del PIL pro-capite. Il primo studio che ha utilizzato questo metodo (e a essere stato pubblicato su una importante rivista scientifica internazionale) ha calcolato che, tenendo conto anche dei diversi livelli di partenza nel PIL pro-capite e negli investimenti in capitale umano, la dimensione della corruzione è correlata negativamente e in modo economicamente e statisticamente significativo con il tasso di investimento e con la crescita del PIL pro-capite¹⁶. Un aumento di una deviazione standard nell'indice di corruzione è associato, in media, con un tasso di crescita annuo più basso di circa 0,75 punti percentuali.

Più corruzione, meno PIL A questo studio ne sono seguiti altri che hanno utilizzato metodi empirici molto simili applicandoli a indici di corruzione e periodi temporali diversi. Una recente analisi ha catalogato tutti gli studi pubblicati finora e ha calcolato che in media, nonostante l'eterogeneità dei risultati, l'effetto di un aumento pari a una deviazione standard in un indicatore di corruzione è di una diminuzione di 0,86 punti percentuali del tasso di crescita del PIL pro-capite¹⁷. Numero solo leggermente superiore a quello trovato nel primo studio qui citato. Secondo tale analisi, il principale canale attraverso il quale la corruzione ha effetti negativi sulla crescita è la diminuzione dell'efficienza della spesa pubblica.

La stima del CSC Il CSC ha condotto una stima simile a quelle descritte utilizzando l'indice *Control of Corruption* della Banca Mondiale misurato nel 1996 e il tasso di crescita del PIL pro-capite di 134 paesi nel periodo 1990-2011. Tenendo conto dei livelli di PIL pro-capite di partenza, del numero degli anni di istruzione, della quantità di capitale fisico e del tasso di crescita della popolazione, una diminuzione di una deviazione standard nell'indice di corruzione è associata in modo statisticamente significativo con un tasso di crescita più alto di 0,82 punti percentuali¹⁸. Interpretando il risultato in modo causale, questo significherebbe che, se nel periodo considerato l'Italia avesse avuto un livello di corruzione simile a quello della Spagna (che ha un indice di corruzione inferiore rispetto al nostro di circa 0,69 punti di devia-

¹⁵ Per la genesi del passaparola si veda Michele Polo, "Corruzione: come mai l'Italia sta peggio?", *lavoce.info*, 4 febbraio 2014.

¹⁶ Si veda Paolo Mauro (1995), op. cit. in nota precedente.

¹⁷ Si veda Mehmet Ugur e Nandini Dasgupta, "Evidence on the economic growth impacts of corruption in low-income countries and beyond: a systematic review", *EPPI-Centre report 1914*, University of London, 2011.

¹⁸ Il coefficiente rimane di segno e grandezza simile per periodi precedenti (1950-2011), ma cambia segno e perde significatività statistica se si considera il periodo 1996-2011.

zione standard), il suo tasso di crescita annuo sarebbe stato di circa 0,57 punti percentuali più elevato e il differenziale con la Spagna (1,4% contro 2,9%) si sarebbe ridotto di quasi il 40%.

Studi recenti hanno utilizzato metodologie analoghe applicate alle differenze fra le regioni italiane nel livello degli indici di corruzione e sono arrivati a conclusioni simili¹⁹. Secondo questi lavori, il canale principale attraverso il quale la corruzione in Italia frena la crescita è la diminuzione dell'effetto espansivo della spesa pubblica.

Essendo basate sulla correlazione statistica tra corruzione e ritmo di crescita, tutte le stime inglobano anche le altre conseguenze economiche della corruzione, menzionate all'inizio del capitolo, senza poterne però isolare gli effetti specifici.

Perché siamo cresciuti lo stesso

Un'obiezione rilevante e ricorrente alla tesi che la corruzione sia di ostacolo alla crescita e, quindi, indirettamente alla significatività dei risultati statistici sulla quantificazione dell'effetto-corruzione sulla crescita è che l'Italia ha sperimentato in passato periodi di crescita economica molto rapida pur in presenza di livelli di corruzione relativamente elevati. Del resto un piazzamento nella classifica della corruzione peggiore di quella italiana non ha impedito alla Cina di crescere in modo impetuoso negli ultimi decenni. A tale obiezione si possono avanzare diversi contro argomenti.

Il primo, e più ovvio, è che tale obiezione non inficia il ragionamento che con una minore corruzione il tasso di crescita italiano in passato (o cinese nel tempo presente) avrebbe potuto essere più elevato. D'altra parte qui non si sostiene che la corruzione rappresenti la causa unica, o prevalente, dell'inceppamento del meccanismo della crescita in Italia.

Il secondo contro argomento è che se, da un lato, la mancanza di serie storiche sufficientemente lunghe sulle misure della corruzione impedisce di effettuare analisi quantitative diacroniche, dall'altro, sono numerosi gli indizi di crescente corruzione nella degenerazione del quadro istituzionale italiano: costi della politica molto più elevati che in altri paesi (esemplificati da un rapporto indennità parlamentare PIL pro-capite notevolmente elevato nel confronto internazionale), dilagare di società controllate da enti locali ai cui vertici vengono nominati politici usciti perdenti nella gara elettorale e le cui assunzioni sono spesso guidate da logiche clientelari (addirittura familistiche), moltiplicarsi di scandali nelle amministrazioni locali sui rimborsi spese spettanti ai politici, candidatura ed elezione di parenti e amici fidati nei vari organi legislativi, riduzione della quota di parlamentari laureati. Tutto ciò suggerisce la trasformazione della carriera politica da missione-passione in strumento di arricchimento personale.

Il secondo contro argomento è che se, da un lato, la mancanza di serie storiche sufficientemente lunghe sulle misure della corruzione impedisce di effettuare analisi quantitative diacroniche, dall'altro, sono numerosi gli indizi di crescente corruzione nella degenerazione del quadro istituzionale italiano: costi della politica molto più elevati che in altri paesi (esemplificati da un rapporto indennità parlamentare PIL pro-capite notevolmente elevato nel confronto internazionale), dilagare di società controllate da enti locali ai cui vertici vengono nominati politici usciti perdenti nella gara elettorale e le cui assunzioni sono spesso guidate da logiche clientelari (addirittura familistiche), moltiplicarsi di scandali nelle amministrazioni locali sui rimborsi spese spettanti ai politici, candidatura ed elezione di parenti e amici fidati nei vari organi legislativi, riduzione della quota di parlamentari laureati. Tutto ciò suggerisce la trasformazione della carriera politica da missione-passione in strumento di arricchimento personale.

Peggiorata la qualità delle norme

Ancora si può contro argomentare che nel corso del tempo ci sono stati un drastico peggioramento della qualità delle norme, una moltiplicazione dei

poteri decisionali (esito di un federalismo ben poco responsabile) e l'estensione della burocrazia: il terreno di coltura della corruzione si è, quindi, ampliato. Questi primi tre argomenti inducono a ritenere che la corruzione non abbia agito in Italia con intensità costante nel tempo.

¹⁹ Si veda Nadia Fiorino, Emma Galli e Ilaria Petrarca, "Corruption and Growth: Evidence from the Italian Regions", *European Journal of Government and Economics*, 1(2), 126-144, 2012.

Infine, l'argomento più solido si rifà alla periodizzazione della storia economica italiana nel dopoguerra. Molti autorevoli studiosi ritengono che la buona performance dell'Italia, nel confronto internazionale, si sia bruscamente interrotta nei primi anni Novanta. Se ciò fosse vero sarebbe effettivamente difficile collegare la caduta del tasso di crescita italiano con un aumento della corruzione.

Il CSC, invece, da tempo propone una periodizzazione diversa, che peraltro si ritrova in molte altre ricostruzioni. Secondo la quale lo slancio allo sviluppo iniziò gradualmente a venir meno nella seconda metà degli anni 60 e nei primi anni 70; solo il ricorso a un forte disavanzo nei conti pubblici e a ripetute svalutazioni del tasso di cambio riuscì a compensare e mascherare la frenata. In altre parole, il bandolo della crescita fu smarrito molto prima e in modo non improvviso. Sia per effetto dell'irrigidimento del mercato del lavoro sia per il diffondersi di pratiche di mal gestione della cosa pubblica, fino ad allora confinati a pochi casi. Un esempio è dato dall'occupazione partitica dei vertici delle maggiori imprese pubbliche, che da motore dello sviluppo divennero fucina di tangenti.

Il miracolo è lontano... Se ciò è vero, allora la fase di forte crescita italiana viene circoscritta al periodo del miracolo economico, che strettamente parlando si conclude nel 1963. Quella fu anche una fase istituzionale particolare per il Paese. Chiusa la lunga parentesi della dittatura fascista e uscita profondamente colpita, sul piano umano e sociale non meno che su quello economico, dalla guerra, l'Italia tentò di rifondarsi su nuove basi istituzionali e costituzionali, compreso un certo ricambio della classe dirigente politica. Fu una temporanea (sebbene incompleta, perché ci furono alcuni episodi poco nobili) cesura rispetto al passato. Che coincise, peraltro, con la rincorsa (*catching-up*) al benessere di massa che già caratterizzava le altre grandi nazioni occidentali.

...e la democrazia a lungo bloccata Questo equilibrio, però, non poteva reggere a lungo. La mancanza di alternanza al governo, dovuta alla posizione dell'Italia sullo scacchiere internazionale e alla matrice comunista del maggiore partito di opposizione (che conquistava crescenti consensi negli anni 60 e 70), portò a una gestione sempre più disinvoltata e interessata del potere. Ciò impedì di adattare le istituzioni ai livelli di maggior benessere economico raggiunti, un adattamento che avrebbe consentito di incanalare la protesta sociale verso forme meno violente e devastanti per l'economia e la società (si tende a dimenticare l'esplosione del terrorismo nero e rosso). Mentre in quei frangenti le istanze corporative, invece di essere respinte per lasciar più campo alla concorrenza, divennero bacino di raccolta di voti.

Infine, si può sostenere che in una fase di *catching-up*, specie se il divario da colmare è ampio, la corruzione non riesce a frenare lo sviluppo, mentre nella fase successiva, quando occorre avanzare spostando avanti la frontiera del progresso tecnologico, logiche di selezione familistica e di uso del potere per arricchimento personale mortificano le potenzialità di un paese.

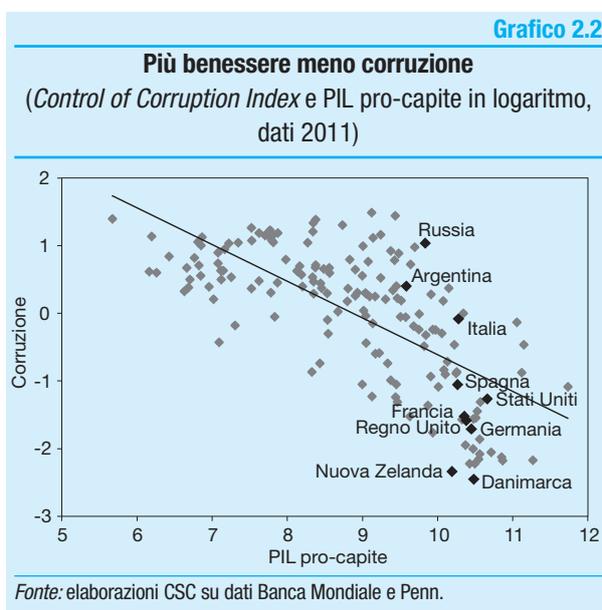
2.2 Le ragioni di un primato poco invidiabile

Diminuire il livello di corruzione non solo aumenta il progresso civile, ma, come discusso sopra, aiuta l'economia e le imprese a crescere. Per individuare le misure più adeguate a raggiungere questo obiettivo è necessario chiedersi quali siano le cause principali della corruzione a livello internazionale e perché in Italia il fenomeno ha dimensioni ben più ampie che in altri paesi sviluppati.

Le teorie che hanno studiato le determinanti della corruzione si sono concentrate soprattutto sulla qualità delle istituzioni politiche ed economiche. Un primo insieme di analisi ritiene che sia lo sviluppo economico, unito all'investimento in capitale umano, a migliorare il funzionamento delle istituzioni e quindi a ridurre il livello della corruzione²⁰. Per esempio, cittadini con un reddito più alto investono di più in istruzione. Il capitale umano migliora il funzionamento dei tribunali e degli apparati investigativi e, soprattutto, aumenta la consapevolezza dei cittadini, che sono così in grado di penalizzare elettoralmente i politici corrotti e di interiorizzare nei comportamenti i vantaggi economico-sociali di una minore corruzione. Secondo questi studi, quindi, le principali determinanti della corruzione sarebbero sviluppo economico e livello di istruzione.

Istituzioni ereditate dalla storia... Un secondo insieme di teorie enfatizza il ruolo delle istituzioni in modo più diretto evidenziando il fatto che esse hanno un grado di plasticità inferiore rispetto al progresso economico. In altri termini, le caratteristiche delle istituzioni, comprese quelle rilevanti per spiegare i livelli di corruzione, sono persistenti e spesso il risultato di episodi storici lontani²¹. Migliori istituzioni, secondo questo secondo insieme di studi, aumentano la concorrenza politica, riducono le inefficienze burocratiche e facilitano il funzionamento del mercato. Questi cambiamenti, seppur gradualmente e non facili da conseguire, riducono la corruzione.

...spiegano i divari di corruzione La forte correlazione negativa a livello internazionale fra il PIL pro-capite e i livelli di corruzione è coerente con entrambi gli insiemi di teorie: lo sviluppo economico, accrescendo il capitale umano e/o migliorando la qualità delle istituzioni (è facile ipotizzare uno stretto legame tra il primo e la seconda), riduce la corruzione (Grafico 2.2). D'altra parte, la correlazione può derivare anche dal legame causale inverso. Esiste, come si vede, una notevole dispersione attorno alla retta di regressione: paesi con simili livelli di sviluppo, come per esempio Italia, Spagna e Nuova Zelanda,



²⁰ Si veda per esempio Edward Glaeser, Rafael La Porta, Florencio Lopez-de-Silanes e Andrei Shleifer, "Do institutions cause growth?", *Journal of Economic Growth*, vol. 9(3), pp. 271-303, 2004.

²¹ Si veda James A. Robinson, Daron Acemoglu, *Perché le nazioni falliscono*, Il Saggiatore, Milano, 2012.

hanno livelli di corruzione molto diversi. È opportuno dunque chiedersi come si spieghino le differenze nei livelli di corruzione a parità di livello di sviluppo.

Le analisi quantitative che hanno provato a rispondere a questa domanda mostrano che, a parità di livello di PIL pro-capite, sono meno corrotti i paesi con un livello di istruzione più elevato, una maggiore concorrenza sui mercati dei beni e del lavoro e apertura economica verso l'estero, più libertà di stampa e, in generale, più elevati punteggi negli indici che misurano la qualità delle istituzioni²².

Andando oltre a queste indicazioni di valenza generale è importante analizzare nel dettaglio quali siano i fattori istituzionali specifici che contribuiscono a rendere la corruzione italiana vicina a quella di paesi con un livello di sviluppo nettamente inferiore.

2.2.1 Legislazione e azioni di contrasto

Prevenire meglio che reprimere I principali limiti dell'ordinamento italiano nel contrastare la corruzione sono visibili analizzando i suoi effetti. Innanzitutto, si sconta la lunga assenza di un'adeguata strategia di prevenzione del fenomeno, sul piano sia degli strumenti di controllo amministrativo sia di promozione della cultura della legalità e dell'integrità. I gravi episodi di corruzione dell'inizio degli anni Novanta avevano dimostrato non soltanto la limitata efficacia deterrente delle misure di repressione predisposte dall'ordinamento, ma anche la debolezza di un'azione anticorruzione affidata esclusivamente a questi strumenti. Si tratta, infatti, di strumenti non idonei a programmare una risposta sistematica alla diffusione delle dinamiche illecite, perché la loro funzione è di sanzionare le responsabilità penali personali quando l'illecito si è già verificato. Inoltre, rischiano di non essere al passo con l'evolversi delle forme della corruttela, che nel tempo diventano più sofisticate e meno riconoscibili. Peraltro, puntando solo sulla repressione si tende ad assegnare alla magistratura un ruolo di supplenza e la previsione di una misura penale implica corollari (si pensi alla lunghezza delle indagini e dei processi o alle incognite del giudizio) che attenuano di per sé la deterrenza della sanzione.

Tra i limiti storici dell'ordinamento italiano, che hanno reso fertile il terreno per lo sviluppo della corruzione, occorre annoverare la mancata attivazione di meccanismi di tutela dei dipendenti che denunciano episodi di corruzione all'interno degli enti di appartenenza e l'assenza di una regolamentazione nazionale dell'attività di *lobbying*.

È noto invece che le misure di prevenzione rappresentano le fondamenta su cui poggia un adeguato modello anticorruzione. In un'ottica ideale, la repressione efficace e dissuasiva dovrebbe essere una componente - certamente essenziale - di una più ampia politica orientata a contrastare la corruzione intervenendo prima che si manifesti, attraverso regole che assicurino il buon andamento e l'imparzialità dell'azione amministrativa, prevenendo il rischio di arbitri. Tutto

²² Si veda Jakob Svensson, "Eight questions about corruption", *Journal of Economic Perspectives*, vol. 19(3), pp. 19-42, 2005.

ciò è mancato in Italia. Nonostante le cronache giudiziarie e le raccomandazioni internazionali di attivare politiche di prevenzione, per circa un ventennio non si sono registrati progressi. Solo di recente, l'impossibilità di rinviare il rispetto degli impegni assunti a livello internazionale e le pressioni dell'opinione pubblica - scossa dai continui intrecci corruttivi svelati dalle indagini - hanno indotto il governo a istituire una Commissione ministeriale per studiare misure adeguate a prevenire la corruzione nel settore pubblico²³.

Le proposte formulate dalla Commissione sono in gran parte confluite nella legge n. 190 approvata nel novembre del 2012 (di seguito, anche "legge 190"),²⁴ che adotta un approccio trasversale e organico e affianca al rafforzamento del sistema repressivo-penale diversi strumenti preventivi.

Un problema anche culturale

Quanto all'aspetto culturale, rileva il ritardo con cui in Italia si è consolidata la percezione del disvalore sociale della corruzione. Ciò anche per la maggiore attenzione dedicata negli ultimi anni agli illeciti mafiosi, la cui violenza ha indotto lo Stato ad agire con determinazione, certo del supporto di una società civile sempre più consapevole della pericolosità del fenomeno. Tuttavia, le manifestazioni delle dinamiche corruttive non dovrebbero passare inosservate in termini di riprovazione sociale, perché: *"L'evasione fiscale, la corruzione su diversi livelli, l'aggressione all'economia e al risparmio di tutti, l'alterazione della competitività e della libertà di impresa; l'inquinamento mafioso: sono tutti aspetti di una comune aggressione alla dignità, alla libertà e alla democrazia"*²⁵. Per evitare il rischio di una sorta di assuefazione alla corruzione diffusa e rendere stabili i risultati delle politiche anticorruzione, occorre quindi investire sulla sensibilizzazione dei cittadini e rendere le regole di prevenzione fattori dell'agire quotidiano²⁶.

Il ritardo italiano poi è legato a una scarsa interiorizzazione dell'etica pubblica da parte di chi lavora per la collettività. È importante rendere i funzionari pubblici consapevoli della responsabilità del proprio operato di fronte alla collettività e istruirli anche sul corretto uso degli strumenti di prevenzione. Prima della legge 190, il profilo della formazione alle politiche anticorruzione era un perfetto sconosciuto.

Il piano della repressione

Se anche ci si focalizza sul versante dell'ordinamento penale domestico, che ha rappresentato per molto tempo l'unico baluardo nella lotta alla corruzione, non sono mancate criticità. In particolare hanno pesato e pesano i lunghi tempi del procedimento penale e le carenze in materia di prescrizione e di alcuni reati di criminalità economica.

²³ La "Commissione per lo studio e l'elaborazione di proposte in tema di trasparenza e prevenzione della corruzione nella pubblica amministrazione", istituita dal Ministro per la Pubblica Amministrazione Patroni Griffi del Governo Monti nel dicembre 2011, ha presentato il proprio Rapporto il 30 gennaio 2012.

²⁴ La legge 190 è stata approvata in attuazione dell'art. 6 della Convenzione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite contro la corruzione, adottata dall'Assemblea dell'ONU il 31 ottobre 2003 e ratificata ai sensi della legge n. 116/09 e degli artt. 20 e 21 della Convenzione penale sulla corruzione di Strasburgo del 17 gennaio 1999.

²⁵ Giovanni Maria Flick, *Mafia e imprese vent'anni dopo Capaci, via D'Amelio, Mani pulite. Dai progressi nella lotta al crimine organizzato, ai passi indietro nel contrasto alla criminalità economica e alla corruzione*, Università degli Studi di Genova, Lectio magistralis, 24 gennaio 2013.

²⁶ Si veda, tra gli altri, Paola Severino, "Lotta alla corruzione internazionale ed omogeneità delle regole di prevenzione", in *Corruzione nazionale e internazionale*, a cura di Franco Bonelli e Massimo Mantovani, cap. 1, 2014.

L'attuale disciplina della prescrizione può contribuire all'estinzione dei procedimenti penali anche per reati contro la PA. Ciò deriva non soltanto dalla durata dei termini di prescrizione in sé, ma anche dalla disciplina complessiva in tema di sospensione e interruzione della prescrizione stessa. L'insieme di queste regole, infatti, non sempre garantisce la possibilità di svolgere tutti i gradi del giudizio entro il termine di prescrizione per reati come la corruzione, che spesso emergono a distanza di anni. Anche le principali organizzazioni internazionali inseriscono la revisione della materia tra gli elementi essenziali per rafforzare l'azione anticorruzione italiana ed è noto che il tema è all'attenzione del governo²⁷. In proposito, si registra positivamente che l'aumento delle pene per la corruzione previsto dalla legge 190 ha determinato un rilevante aumento dei termini di prescrizione, almeno per le ipotesi più gravi (art. 319 c.p.).

Un altro anello debole della strategia nazionale di repressione della corruzione viene individuato nell'inefficace sistema di contrasto di alcuni illeciti a essa correlati²⁸. In particolare, il falso in bilancio, inteso come mezzo per creare, in nero, le provviste necessarie a pagare il soggetto da corrompere, e l'autoriciclaggio, come strumento di pulizia del denaro sporco e da reimmettere nel circuito legale.

Trasparenza contabile La consapevolezza che la realizzazione di molti reati economici passa attraverso l'alterazione delle rappresentazioni contabili ha indotto le organizzazioni internazionali a prevedere la trasparenza contabile e finanziaria come punto chiave delle politiche di contrasto alla criminalità, sia organizzata sia economica. Ne deriva l'impegno degli stati interessati a rafforzare la risposta sanzionatoria rispetto alle false comunicazioni sociali e alle condotte di autoriciclaggio.

Quanto all'Italia, la progressiva espansione dell'area degli illeciti societari penalmente rilevanti è stata accompagnata dall'opposta tendenza a ridimensionare la criminalizzazione di determinate condotte, fino al punto di depotenziare l'efficacia di alcune misure²⁹. In proposito, però, va evidenziata la recentissima introduzione nel nostro ordinamento del reato di autoriciclaggio, che risponde anche alle sollecitazioni internazionali.

L'importanza del Decreto 231/2001 Al contrario, nel panorama delle azioni anticorruzione rappresenta un'esperienza positiva l'introduzione nel nostro ordinamento della responsabilità amministrativa degli enti per reati presupposto realizzati dalle persone fisiche che agiscano, in qualità di apicali o dipendenti, nell'interesse o a vantaggio delle rispettive organizzazioni di appartenenza (D. Lgs. n. 231/2001). Adottata, come anticipato, su sollecitazione di una convenzione OCSE del 1999, questa disciplina puntava proprio a limitare i fenomeni corruttivi agendo in via preventiva sulla formazione delle decisioni aziendali attraverso apposite procedure in grado di renderle trasparenti e tracciabili.

²⁷ Si veda: Rapporto di valutazione sull'Italia adottato dal GRECO, 23 marzo 2012, Greco Eval III Rep (2011) 7E; Raccomandazione del Consiglio dell'Unione europea 2013/C 217/11 del 9 luglio 2013; Commissione europea, *EU anti-corruption report*. Annex 12. Bruxelles 2014.

²⁸ Commissione europea, "EU anti-corruption report", cit.

²⁹ Giovanni Maria Flick, op. cit. Sul tema si veda anche la Relazione conclusiva del 23 aprile 2013 del Gruppo di studio sull'autoriciclaggio istituito presso il Ministero della Giustizia.

A distanza di 15 anni, i risultati sono senz'altro positivi in termini di sensibilizzazione delle imprese alle regole della buona *governance*, ma non mancano le criticità. Legate, da un lato, al progressivo e irrazionale allargamento dei reati-presupposto a fattispecie molto lontane da quelle di corruzione e, dall'altro, alla scarsa efficacia dei meccanismi di esenzione da responsabilità per l'ente che si sia dotato di procedure in grado di contenere il rischio-reato e dissociare la propria volontà da quella della persona fisica responsabile. Sono questi i motivi per cui il sistema meriterebbe, oggi, di essere ripensato.

Su un piano più generale, è certo che la corruzione trae alimento anche dalla complessità dell'ordinamento giuridico italiano. Tanto la sovrabbondanza delle norme, quanto la loro scarsa qualità ostacolano l'individuazione della legge applicabile al caso concreto e alimentano le inefficienze della burocrazia.

Difettano inoltre alcuni presidi di più ampio respiro che, pur non direttamente destinati a contrastare la corruzione, contribuiscono a creare un contesto meno permeabile al fenomeno. Si pensi ad esempio alle politiche di liberalizzazione, le quali - agevolando lo sviluppo economico attraverso l'incremento della concorrenza nei mercati dei beni - riducono le occasioni favorevoli alla corruzione. Anche su questi versanti, però, è noto che il nostro Paese registra ritardi significativi e purtroppo ancora lungo è il cammino per raggiungere gli standard auspicabili.

2.2.2 Inefficienze della burocrazia e del rapporto dello Stato con cittadini e imprese

Burocrazia e corruzione, circolo vizioso

È difficile stabilire quanto la corruzione sia la causa o l'effetto del cattivo funzionamento della burocrazia. Secondo lo schema analitico adottato, sono infatti due facce della stessa medaglia: da un lato, rapporti farraginosi con la pubblica amministrazione aumentano i benefici di chi corrompe e per chi è corrotto e quindi la diffusione della corruzione; dall'altro la pervasività dei fenomeni corruttivi spinge la burocrazia ad aumentare l'inefficienza per lucrare rendite maggiori.

In Italia sono particolarmente gravi le inefficienze della burocrazia nei rapporti con le imprese. Secondo l'ultima edizione di *Doing Business* della Banca Mondiale, rapporto che misura la qualità della regolamentazione in 189 paesi, l'Italia è al 56esimo posto per la facilità nel fare impresa. Anche in questo caso la classifica ci vede molto lontani da paesi con un livello di sviluppo simile al nostro. In particolare, in Italia è particolarmente difficile risolvere per vie legali controversie commerciali, ottenere permessi per costruire e adempiere ai doveri fiscali. Tutti ambiti in cui gli ostacoli incontrati dalle imprese inducono a ricorrere allo scambio corrotto e quindi ne aumentano la diffusione.

Il disordine normativo favorisce l'inefficienza

Le cause dell'inefficienza della burocrazia italiana sono molteplici e non è possibile qui passarle tutte in rassegna. La più importante è forse l'elevato disordine normativo esistente. Leggi e regolamenti, oltre a essere troppi, sono anche emanati e modificati troppo frequentemente, poco coordinati

tra loro, scritti male, poco conoscibili e interpretati in modo incerto e incostante³⁰. Più in generale, la burocrazia italiana risente della prevalenza di una cultura giuridica concentrata più sul formalismo e sulle soluzioni astratte che sulla efficacia concreta delle norme e sui costi della loro applicazione. Regole scritte male o dall'incerta applicazione, quando non chiaramente controproducenti, tendono a essere aggirate più facilmente e aumentano la discrezionalità delle azioni di controllo di burocrati e politici. E quindi aumentano le occasioni di corruzione.

2.2.3 Selezione della classe politica

Anche le caratteristiche del sistema politico contribuiscono a spiegare l'anomalia italiana. Prima di Mani Pulite, la corruzione era gestita gerarchicamente dai principali partiti che, in cambio del finanziamento occulto, garantivano "protezione politica" alle imprese che volevano avere rapporti economici con il settore pubblico o cercavano semplicemente un'assicurazione contro eventuali problemi causati dalle inefficienze burocratiche descritte sopra.

Nuovi partiti, vecchi intermediari La crisi e il dissolvimento dei principali partiti tradizionali, seguita alle inchieste giudiziarie degli Anni 90, non hanno però portato a una diminuzione della corruzione, che ha mostrato invece una grande capacità di adattamento. Sono nate nuove forme di clientelismo e vi è stata una contaminazione progressiva di ampi settori della pubblica amministrazione. Sono persino ricomparsi i cosiddetti faccendieri, spesso con gli stessi nomi e cognomi del passato. Veri e propri facilitatori dello scambio corrotto, hanno oggi trovato una nuova centralità³¹.

Accountability politica, unica soluzione Come dimostra il fatto che si è dovuto approvare una legge per proibire a politici condannati in via definitiva di candidarsi, la situazione non è affatto migliorata e il problema politico principale resta la limitata responsabilità (*accountability*) degli eletti nei confronti degli elettori. In un sistema sano sono i partiti a isolare ed espellere chi appare coinvolto in episodi di corruzione, indipendentemente da condanne o altri provvedimenti della magistratura. Le regole elettorali possono aiutare ad aumentare l'*accountability* e quindi la qualità dei candidati, migliorando gli attuali processi di selezione della classe politica.

Non esistono conclusioni univoche degli studi sul legame fra tipo di sistema elettorale e corruzione³², ma la modifica dei meccanismi di reclutamento del ceto politico che hanno reso la fedeltà ai vertici più importante del legame con gli elettori non ha sicuramente aiutato ad aumentare la responsabilità degli eletti e la competizione elettorale di cui il sistema ha bisogno.

³⁰ Si veda Marcello Clarich e Bernardo Giorgio Mattarella, "Leggi più amichevoli: sei proposte per rilanciare la crescita", *Scenari economici*, n.9, 2010.

³¹ Si veda Michele Polo e Alberto Vannucci, "I gattopardi delle mazzette", *lavoce.info*, 20 maggio 2014.

³² Si veda comunque Torsten Persson, Guido Tabellini e Francesco Trebbi, "Electoral rules and corruption", *Journal of the European Economic Association*, vol. 1(4), pp. 958-989,

2.2.4 Criminalità organizzata

Una ulteriore caratteristica che distingue l'Italia dagli altri paesi europei, e che ha molti legami ambientali e culturali con una corruzione più ampia e sistemica, riguarda la massiccia presenza sul territorio della criminalità organizzata. Sia chiaro, l'attività mafiosa e la corruzione si realizzano in ambiti distinti e hanno caratteristiche diverse. Ma le attività criminali sviluppano competenze che, quasi naturalmente, creano importanti sinergie con lo scambio corrotto: riescono a controllare capillarmente il territorio, formano reti sociali con soggetti disponibili o conniventi, gestiscono servizi di riciclaggio e di protezione sociale e, in alcuni casi, di gestione della violenza. Si tratta di capacità indispensabili per lo svolgimento di traffici illeciti, ma che possono risultare estremamente utili anche nella manipolazione di attività legali e nel rendere maggiormente disciplinato e sicuro lo scambio corrotto (come sembra emergere dalle recenti indagini romane).

Riciclare le tangenti

D'altra parte, come in un circolo vizioso, un ambiente permeabile alla corruzione rende più semplici le attività di riciclaggio dei proventi criminali. Molti dei settori dove vengono reinvestite le risorse dei traffici illegali riguardano infatti attività fortemente intermedie dalle pubbliche amministrazioni, nelle quali le cosche riescono a far valere la propria influenza aumentando notevolmente l'offerta di tangenti e contribuendo a rendere il sistema ancora più corrotto.

2.2.5 Fattori culturali e capitale sociale

Anticorpi deboli...

Un aspetto maggiormente controverso nello spiegare la pervasività della corruzione italiana riguarda il ruolo del capitale sociale, definito come l'insieme di valori e convincimenti che favoriscono la fiducia reciproca e la cooperazione fra individui che non hanno rapporti parentali o amicali preesistenti. Le debolezze degli anticorpi civili degli italiani sono descritte da illustri intellettuali del passato e del presente³³. In particolare, queste testimonianze servono a sfatare il mito sia di una classe dirigente corrotta in un paese sano sia quello, a dir la verità molto meno popolare e plausibile (ma non meno ingannevole), di una classe dirigente sana in un paese corrotto.

Non è facile stabilire, però, in che misura i comportamenti osservati e gli elevati indici di corruzione percepita riflettano il prevalere di valori e convinzioni ben radicate nella cultura del Paese o piuttosto la bassa qualità delle istituzioni descritta sopra (legislazione e giustizia, burocrazia, sistema politico...). I due fattori sono sicuramente intrecciati e, probabilmente, si rafforzano a vicenda in un circolo vizioso.

...favoriscono la corruzione

Recenti contributi empirici hanno provato a fare luce sulla questione misurando la probabilità di infrangere una regola da parte di cittadini di origine diversa (ma tutti con elevato livello di istruzione) in contesti con lo stesso livello di efficacia

³³ Si vedano per esempio gli scritti di Francesco De Sanctis, Giacomo Leopardi e Alessandro Manzoni in Ferdinando Spina (a cura di), *Alle origini della corruzione*, Il Settimo Libro, 2014 e quelli di Paolo Sylos Labini, *Ahi serva Italia: un appello ai miei concittadini*, Laterza, Roma-Bari, 2006.

legale delle istituzioni³⁴. Cittadini provenienti da paesi con maggiore livello di corruzione percepita mostrano tassi di infrazione delle regole significativamente superiori a quelli che provengono da paesi meno corrotti. Sembra quindi che norme culturali ben radicate rappresentino un importante antidoto contro comportamenti corrotti. D'altra parte, gli stessi studi hanno mostrato che strategie di controllo e repressione efficaci sono state in grado di ridurre, almeno temporaneamente, il tasso di infrazione delle regole. In altri termini, non bisogna perdere l'ottimismo della ragione, oltre che quello della volontà, e anzi occorre comprendere quali sono le misure contro la corruzione che hanno maggiori probabilità di successo.

2.3 Lotta alla corruzione: quali sono le misure più efficaci

Ogni tentativo di adottare e attuare politiche anticorruzione efficaci si scontra con due posizioni diverse ma ugualmente scettiche e insidiose. La prima, che potremmo chiamare "moralista", si basa sull'idea che il contrasto è destinato al fallimento senza un cambiamento radicale dei valori e delle norme sociali prevalenti in una data comunità. La seconda posizione, che potremmo definire "fatalista", è mossa da un visione più cinica: dal punto di vista pratico, viene affermato, una volta che la corruzione ha raggiunto un livello sistemico, qualsiasi tentativo di combatterla risulta inefficace e quindi inutile. Entrambe le visioni hanno alcune ragioni, in parte discusse sopra, ma devono fare i conti con l'esperienza di paesi come Singapore e Hong Kong che (seppure meno complessi da gestire di una nazione molto più grande e disomogenea come l'Italia) sono invece riusciti, in tempi relativamente brevi e adottando misure coerenti, a ottenere buoni risultati anche partendo da situazioni difficili³⁵.

2.3.1 Cosa insegnano le esperienze internazionali

Aumentare i controlli... Secondo la definizione adottata, la corruzione è l'infrazione di una regola da parte di chi ricopre un ruolo istituzionale, nel pubblico e nel privato. In genere, se la regola non viene rispettata è perché chi l'ha scritta e chi deve osservarla hanno obiettivi diversi; semplificando molto: il bene collettivo il primo e il vantaggio individuale il secondo. Seguendo questo schema, è possibile distinguere fra due insiemi di misure anticorruzione. Da un lato, controlli e incentivi per chi ricopre un ruolo istituzionale, con l'inasprimento del contrasto e della repressione dei reati di corruzione. L'obiettivo di queste misure è quello di aumentare i costi e diminuire i benefici attesi per chi infrange una regola.

...e cambiare le regole Il secondo insieme punta invece a ridurre la corruzione cambiando le regole stesse e quindi riformando le istituzioni. I cambiamenti possono riguardare sia la *governance* del rapporto di delega sia le caratteristiche del compito del delegato.

³⁴ Si veda Raymond Fisman e Edward Miguel, "Corruption, norms, and legal enforcement: evidence from diplomatic parking tickets", *Journal of Political Economy*, vol. 115(6), pp. 1020-48, 2007.

³⁵ Per l'analisi di interessanti casi studio si veda Robert Klitgaard, *Controlling corruption*, University of California Press, Berkeley, 1988.

Per esempio, fanno parte di questo insieme i provvedimenti di decentramento e semplificazione amministrativa, quelli che aumentano la trasparenza del sistema pubblico a ogni livello e dei rapporti pubblico-privati e le riforme delle regole per l'assegnazione di appalti e forniture pubbliche che hanno come obiettivo la prevenzione.

Oltre che doversi cimentare con le citate difficoltà di quantificare la corruzione, la comprensione di quali misure funzionino meglio implica il superamento di due ostacoli aggiuntivi: in primo luogo, alcuni gruppi politici, amministrativi e imprenditoriali hanno ingenti interessi economici nella corruzione. Spesso si tratta di gruppi influenti e quindi in grado di opporsi e comunque di reagire in modo efficace ai cambiamenti messi in campo e di neutralizzarli. Questa constatazione è uno dei punti di forza della posizione "fatalista". In secondo luogo, interventi che hanno successo in un determinato contesto possono essere meno efficaci in altri e quindi estrapolare regole generali da pochi casi studio di *best practice* può non essere vincente.

L'importanza degli incentivi

Nonostante queste difficoltà, negli ultimi anni diversi studi empirici condotti in paesi con alti livelli di corruzione hanno misurato gli effetti di alcune delle politiche messe in campo ed è istruttivo riassumere i loro principali risultati³⁶. Le misure che hanno rafforzato contrasto e repressione hanno avuto risultati eterogenei. La loro efficacia nel diminuire il livello di corruzione dipende da due requisiti cruciali; per prima cosa, è necessario che abbiano un solido appoggio politico, soprattutto nelle fasi di implementazione. In secondo luogo, i controlli e gli incentivi devono essere aumentati contestualmente. Gli interventi migliori hanno infatti previsto, insieme all'aumento dei poteri investigativi e repressivi, forti sanzioni economiche per i condannati per corruzione o un aumento dell'effetto stigma. In generale, comunque, contrasto e repressione non appaiono sufficienti, almeno nel medio lungo periodo. Se non cambiano le regole sottostanti, infatti, gli interessi colpiti dalle misure in questione riescono a riorganizzarsi e a eludere controlli ed evitare sanzioni.

Gli studi che hanno analizzato le riforme delle regole e delle istituzioni hanno incontrato maggiori difficoltà a valutarne con precisione i risultati. Anche perché si tratta di misure più eterogenee e che hanno bisogno di tempo per produrre effetti. Le misure di decentralizzazione funzionano quando sono accompagnate da iniziative volte alla formazione di nuove competenze presso le unità amministrative locali e dall'aumento della trasparenza e della partecipazione dei cittadini. L'esperienza italiana di decentramento, per esempio, è andata di pari passo con la diffusione della corruzione e anche il ricambio politico non ha affatto aiutato. Il *procurement* pubblico, invece, migliora quando si introducono meccanismi di appalto trasparenti e aperti a una pluralità di concorrenti.

³⁶ Si veda Rema Hanna, Sarah Bishop, Sara Nadel, Gabe Scheffler, e Katherine Durlacher, "The effectiveness of anti-corruption policy: what has worked, what hasn't, and what we don't know—a systematic review", *EPPI-Centre report 1909*, University of London, 2011.

2.3.2 La repressione nella legge anticorruzione

Sebbene le caratteristiche dell'ordinamento nazionale abbiano portato l'Italia a concentrare gli sforzi degli ultimi anni sulle politiche di prevenzione della corruzione, si è continuato in parallelo a rafforzare la risposta repressiva, anche per adeguarla alla natura multiforme del fenomeno da contrastare.

Cosa è già cambiato Anche alla luce delle sollecitazioni internazionali, la legge 190 del 2012 ha il merito di essere intervenuta su diversi profili, anche per recepire le raccomandazioni del GRECO e del WGB sulla conformazione del sistema dei delitti di corruzione³⁷. È stato modificato il sistema dei delitti di corruzione, riformata la concussione, introdotti reati di traffico di influenze illecite e corruzione tra privati, prevedendo per quest'ultima figura la responsabilità dell'ente. Si è inoltre provveduto a un generale inasprimento delle sanzioni e a un rafforzamento del sistema delle pene accessorie.

In particolare, è stato sostituito il reato di corruzione per atto d'ufficio con la nuova figura della corruzione per l'esercizio della funzione, così da colpire l'illecito anche quando non si traduce nell'adozione di uno specifico atto.

Sul fronte della concussione, tanto il GRECO quanto il WGB guardavano con preoccupazione alla non punibilità del privato laddove il pubblico agente non avesse usato la costrizione. Questa impostazione si prestava al rischio che la concussione potesse fungere da meccanismo di esclusione della responsabilità del privato che avesse provveduto alla dazione o alla promessa indebita.

La legge 190 vi ha posto rimedio, introducendo l'"induzione indebita a dare o promettere" come figura intermedia tra la corruzione e la concussione così da sanzionare, oltre al funzionario pubblico, anche il soggetto privato che sia stato persuaso a dare o promettere utilità, sebbene con pena più lieve. Il fondamento della punibilità del privato sta nel più ampio margine di decisione di cui egli dispone in assenza di una costrizione, un margine tale da consentirgli di sottrarsi alla richiesta indebita.

I dubbi sulla concussione Nel complesso, la nuova formulazione delle diverse ipotesi di corruzione e concussione ha sollevato alcuni dubbi - anche della Commissione europea - sulla possibilità di una loro agevole individuazione in concreto, con particolare riferimento alla distinzione delle ipotesi di costrizione da quelle di induzione. Su quest'ultimo punto è intervenuta la Corte di Cassazione³⁸ a chiarire i criteri di valutazione da osservare per identificare le condotte e le eventuali responsabilità del privato. Sarà l'applicazione giurisprudenziale a verificare, nel tempo, l'adeguatezza di tali criteri.

La legge 190 del 2012 recepisce poi le indicazioni del GRECO sulla necessità di sanzionare anche le condotte prodromiche alla corruzione e introduce il nuovo reato di traffico di influenze ille-

³⁷ Per l'approfondita disamina della nuova struttura dei delitti di corruzione, si veda Paola Severino, "La nuova legge anticorruzione", in *Diritto penale e processo*, n. 1/2013, pp. 7-12.

³⁸ Corte di Cassazione, Sezioni Unite, 14 marzo 2014, n. 12228.

cite che punisce l'intermediario che sfrutta le proprie relazioni col funzionario pubblico per ricevere un vantaggio patrimoniale funzionale a corromperlo. Pena che prescinde dall'effettivo esercizio della mediazione, ovvero dal raggiungimento del risultato auspicato. La finalità è infatti di rafforzare la tutela dell'imparzialità e della legalità dell'azione amministrativa, colpendo pattuizioni che potrebbero dare vita a episodi corruttivi.

La corruzione tra privati

Con riferimento alla corruzione nei rapporti tra privati, la legge 190 ha rivisto l'illecito penale (art. 2635 c.c.), considerato poco efficace dagli organismi internazionali, e ne ha ampliato l'ambito. Sul piano soggettivo, ha esteso la punibilità già prevista per amministratori e altri esponenti apicali dell'impresa anche ai soggetti sottoposti alla loro direzione o vigilanza. Sul piano oggettivo, ha reso penalmente rilevante anche l'atto che, a fronte di utilità, viene compiuto od omesso in violazione degli obblighi di fedeltà, oltre che dei compiti affidati, sempre purché ne derivi un danno alla società di appartenenza. Inoltre, l'ipotesi della corruzione attiva è stata inserita tra i reati che possono determinare anche la responsabilità dell'ente.

Ferma restando la procedibilità a querela della persona offesa, la legge 190 ha introdotto quella d'ufficio nel caso in cui dal fatto derivi una distorsione della concorrenza nell'acquisizione di beni o servizi. Rispetto a tale formulazione è stato rilevato il rischio che la lesione della concorrenza sia ravvisata anche con riferimento a episodi poco rilevanti³⁹. Nonostante questi apprezzabili passi avanti, la Commissione europea segnala la scarsa efficacia dissuasiva del regime sanzionatorio previsto per le persone giuridiche e l'assenza di una generalizzata punibilità *ex officio* della corruzione tra privati.

Responsabilizzazione del privato

Rispetto alla nuova configurazione dei reati in materia di corruzione si registra positivamente l'approccio della legge 190 volto a responsabilizzare il privato nel rapporto con la PA, utilizzando l'efficacia deterrente delle norme penali in funzione quasi educativa. Il diverso ruolo assegnato al privato è quindi anche funzionale a renderlo più consapevole dell'importanza del corretto svolgimento dell'azione amministrativa e del disvalore sociale connesso al suo utilizzo per la soddisfazione di interessi privati.

In prospettiva, l'adeguamento del sistema penale italiano a standard e obiettivi anticorruzione di fonte sovranazionale richiede alcuni ulteriori interventi diretti, tra l'altro, a rivedere la disciplina del falso in bilancio. Un approccio legislativo equilibrato, rivolto a disincentivare tali condotte, dovrebbe però contemperare l'esigenza di far emergere le pratiche corruttive con quella di evitare un ricorso sproporzionato alla sanzione penale, che rischia di criminalizzare la libera intrapresa e assecondare una cultura anti-industriale purtroppo diffusa nel nostro Paese.

I reati sentinella

In questo quadro, è importante che il rafforzamento del falso in bilancio attribuisca rilevanza penale all'alterazione della rappresentazione contabile quando questa sia significativa. Ciò anche al fine di concentrare le sanzioni su quelle falsificazioni che effettivamente possono costituire una premessa alla corruzione o alla commissione di altri gravi

³⁹ Si veda Roberto Bartoli, "Corruzione tra privati", in *La legge anticorruzione*, a cura di Bernardo Giorgio Mattarella e Marco Pelissero, cap. 22, 2013.

reati. Per quanto concerne l'autoriciclaggio, occorrerà verificare l'efficacia della nuova fattispecie di reato nel punire, in via autonoma, soltanto quelle azioni che aggiungono gravità al reato-base da cui origina la provvista illecita.

Nella stessa direzione va sottolineato che l'effettivo contrasto degli illeciti di corruzione risulterebbe rafforzato dalla riduzione dei lunghi tempi del procedimento penale, accompagnata da una complessiva revisione del regime di prescrizione dei reati, così da garantire l'accertamento dei fatti e l'applicazione delle sanzioni nell'ambito di un *processo di durata ragionevole*.

Premiare chi denuncia In un'ottica di completamento della disciplina, è stata evidenziata l'opportunità di introdurre misure premiali in favore di quanti (corruttori, corrotti pentiti o privati costretti alla dazione indebita) collaborino con l'autorità giudiziaria e denunciino l'illecito. Ciò potrebbe favorire l'emersione e la perseguibilità delle pratiche che inquinano il buon andamento dell'amministrazione pubblica, colmando la sproporzione tra fatti denunciati e fatti realizzati che contraddistingue il fenomeno⁴⁰.

2.3.3 La prevenzione nella legge anticorruzione

Il limite storico della legislazione A differenza di altri paesi che hanno puntato da tempo sulla prevenzione, in Italia la lotta alla corruzione si è storicamente svolta sul piano repressivo⁴¹, affidandola principalmente alla giurisdizione penale e alle forze dell'ordine. Al di là della validità di questa strategia, essa è comunque il frutto di un limite generale della politica italiana di sacrificare la visione di lungo periodo a favore di misure "bandiera" di carattere penale, adottate emblematicamente per attenuare gli impulsi dell'opinione pubblica di fronte a gravi casi di cronaca che ciclicamente irrompono sulla scena mediatica. Le famose "grida" manzoniane.

Si tratta di un approccio inadeguato, soprattutto laddove - come nella nostra esperienza - il sistema repressivo presenta di per sé limiti oggettivi che ne minano l'efficacia. In ogni caso, a prescindere dai limiti del potere repressivo, è da tempo noto che l'efficacia della lotta alla corruzione dipende dall'adeguatezza delle misure di prevenzione⁴²: elevati standard di imparzialità e trasparenza funzionano meglio di faticose e incerte indagini penali e se proprio bisogna

⁴⁰ Si veda tra gli altri Marco Pelissero, "La nuova disciplina della corruzione tra repressione e prevenzione", in *La legge anticorruzione*, a cura di Bernardo Giorgio Mattarella e Marco Pelissero, cap. 17, 2013.

⁴¹ Si pensi alla Loi 93-122 du 29 janvier 1993 adottata in Francia. In Italia le misure di prevenzione hanno assunto un carattere marginale ed episodico. Nel 2003, ad esempio, venne istituito (anche se poi soppresso) l'Alto commissario per la prevenzione della corruzione (art. 1, legge 16 gennaio 2003, n. 3). Nel 2009 il legislatore attribuì le funzioni di prevenzione alla Commissione indipendente per la valutazione, l'integrità e la trasparenza, cd. Civit (art. 13, d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150).

⁴² A parte le indicazioni provenienti dal contesto sovranazionale (v. *supra* par. 2.1.3), anche diverse commissioni di studio nominate in passato hanno enfatizzato la centralità della prevenzione della corruzione. Si pensi alla commissione di studio nominata dal Presidente della Camera e presieduta da Sabino Cassese nel 1996 e il cui rapporto è pubblicato in *La lotta alla corruzione*, Laterza, Bari, 1998 per finire, da ultimo, alla commissione nominata dal Ministro della funzione pubblica e presieduta da Roberto Garofoli.

ricorrere alle sanzioni, quelle disciplinari o quelle erariali hanno un effetto deterrente maggiore di una condanna detentiva incerta e lontana.

Le novità della prevenzione... In questo quadro, la legge 190 - attualmente il fulcro del sistema anticorruzione italiano - rappresenta un significativo punto di rottura rispetto al passato, poiché le disposizioni sulla prevenzione sono prevalenti rispetto a quelle sul versante repressivo penale. La legge è ispirata, dunque, all'approccio che vede nella prevenzione lo strumento principale e nella repressione uno strumento sussidiario di rafforzamento del sistema che entra in gioco secondo una logica di proporzionalità allorché la prevenzione non ha funzionato.

...oltre il codice penale In questa prospettiva, il concetto di corruzione che ne è alla base rispecchia una visione più ampia di quella presupposta dalle norme penali repressive. Infatti, tiene in considerazione non solo condotte così gravi da essere penalmente rilevanti, ma anche situazioni che non espongono ad alcuna specifica sanzione e che sono semplicemente sgradite all'ordinamento giuridico: conflitto di interessi, clientelismo, partigianeria, occupazioni di cariche pubbliche, ecc.⁴³.

Nonostante l'ispirazione di fondo del nuovo sistema anticorruzione sia condivisibile, un giudizio complessivo fa emergere luci e ombre, perché accanto a misure senz'altro positive ve ne sono altre meno efficaci e altre ancora sono mancanti.

PA trasparente e conflitto di interessi Tra le misure positive c'è senz'altro l'incremento della trasparenza della PA (pubblicazione su siti web istituzionali di ampie informazioni, leggibilità delle stesse, ampliamento del diritto di accesso, riordino della disciplina con obblighi anche per gli enti locali e regionali, *benchmark* di efficienza, ecc.), che costituisce uno dei punti di forza⁴⁴. Gli incarichi politici e amministrativi implicano il potere di gestire risorse (anche, ma non solo, finanziarie) e si prestano a note degenerazioni. Tuttavia, il freno agli abusi e agli sviamenti di potere non si può risolvere semplicisticamente, come pure è stato tentato, limitando l'autonomia decisionale dei soggetti pubblici. Per quanto si possa limitarla, una via di fuga esiste sempre. Questa strategia avrebbe peraltro la controindicazione di essere generalizzata e, dunque, verrebbe bloccato anche l'esercizio virtuoso della discrezionalità. L'arma della trasparenza - che mette il decisore pubblico al cospetto del giudizio sociale - è, in definitiva, molto più efficace ai fini anticorruzione. D'altronde è noto che tra trasparenza e corruzione esiste un rapporto di proporzionalità inversa.

Sono da apprezzare poi le norme che mirano a risolvere conflitti di interesse. A tal riguardo, la legge 190 ha modificato la legge n. 241/1990 (la legge generale sul procedimento amministrativo), accogliendo una nozione vasta di conflitto di interessi che include non solo quello "attuale", ma anche quello "potenziale"⁴⁵. Inoltre, ha imposto un obbligo di dichiarazione del conflitto e di

⁴³ Sulle considerazioni svolte si veda Marcello Clarich, Bernardo Giorgio Mattarella, "La prevenzione della corruzione", in *La legge anticorruzione*, a cura di Bernardo Giorgio Mattarella e Marco Pelissero, cap.2, 2013.

⁴⁴ In attuazione della legge 190, con riferimento alla trasparenza, è stato adottato il d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33.

⁴⁵ Generalmente si ritiene che il conflitto di interessi potenziale si abbia quando l'interesse secondario (finanziario o non finanziario) di una persona potrebbe potenzialmente tendere a interferire con l'interesse primario di un'altra parte, verso cui la prima ha precisi doveri e responsabilità.

astensione non solo in capo a chi ha la responsabilità della decisione finale, ma anche con riferimento a tutti coloro che, a vario titolo, intervengono nel procedimento decisionale.

Le incompatibilità Molto articolata, per quanto migliorabile, è anche la disciplina delle incompatibilità o inconfiribilità di cariche e incarichi amministrativi. A parte i divieti per coloro che hanno commesso alcuni reati contro la pubblica amministrazione (peculato, concussione, ecc.), alcune disposizioni mirano più specificamente a evitare commistioni distorsive tra chi svolge funzioni amministrative in soggetti pubblici e chi opera (o ha operato di recente) in enti privati soggetti all'attività dei primi. Infine, altre disposizioni vietano la conferibilità di incarichi dirigenziali a soggetti che nel passato recente abbiano fatto parte di organi di indirizzo politico o abbiano ricoperto cariche pubbliche elettive⁴⁶.

Alcune lacune Non mancano alcuni vuoti di disciplina. Ad esempio, la legge si occupa della corruzione amministrativa, ma non affronta in modo significativo quella politica (manca, ad esempio, la disciplina sul conflitto di interessi dei parlamentari). Inoltre, il legislatore ha rinunciato a inserire misure essenziali e qualificanti per un sistema preventivo anticorruzione, come ad esempio la centralizzazione dei concorsi pubblici, al fine di evitare infiltrazioni locali e comunque prassi degenerative legate all'assenza di competenze specifiche. Inoltre, non si è intervenuti sulla gestione degli incarichi di diretta collaborazione, in particolare per ripensare l'attuale *spoils system*. Quest'ultimo istituto, in nome dell'esigenza di garantire l'indirizzo politico attraverso organi apicali di fiducia, rischia di attenuare notevolmente il principio di imparzialità dell'azione amministrativa.

Il limite dell'idealismo Il limite probabilmente più grave del nuovo sistema preventivo dell'anticorruzione non è ascrivibile specificamente alla legge 190, ma riguarda più in generale l'approccio del legislatore. Questo limite è stato riassunto nel cosiddetto "idealismo del legislatore"⁴⁷, ossia nel difetto di realismo di alcune disposizioni, che si basano sulla fiducia nell'adempimento spontaneo, senza incentivi e sanzioni efficaci. All'affermazione teorica di responsabilità non seguono meccanismi, come ad esempio i poteri sostitutivi, che garantiscano comunque il conseguimento dei risultati auspicati.

Tutelare le "gole profonde" Le disposizioni che peccano maggiormente di questa visione idealistica sono quelle dedicate alla disciplina a tutela dei *whistleblower*, cioè dei funzionari che denunciano fatti illeciti di cui sono a conoscenza. La legge 190 stabilisce che il denunciante "non può essere sanzionato, licenziato o sottoposto ad una misura discriminatoria, diretta o indiretta, avente effetti sulle condizioni di lavoro per motivi collegati direttamente o indirettamente alla denuncia" (art. 1, co. 51). Si tratta di una previsione puramente emblematica che poco aggiunge a quanto già immanente nel nostro ordinamento. Pertanto, l'impatto della nuova disposizione sarà marginale, anche perché, da un lato, non sono previsti incentivi per favorire le denunce spontanee come accade in altri ordinamenti. Dall'altro lato, il rischio che i denunciati possano

⁴⁶ La legge 190 è stata attuata sotto questo versante dal più recente d.lgs. 8 aprile 2013, n. 39, che ha declinato in modo molto esteso le indicazioni legislative.

⁴⁷ Si veda ancora Marcello Clarich, Bernardo Giorgio Mattarella, "La prevenzione della corruzione", op. cit., pp. 67-68.

essere discriminati o sanzionati rimane inalterato perché non vengono previste sanzioni aggravate a carico di chi dovesse operare azioni di ritorsione nei confronti del denunciante.

È ancora presto per dire se un sistema così congegnato possa essere efficace nel lungo periodo. Non è, invece, prematuro sottolineare alcuni rischi in cui può incorrere. Un primo rischio riguarda la capacità del sistema di recare norme puntuali e incisive che tengano conto delle peculiarità di ciascuna organizzazione amministrativa. Il secondo è legato alla loro efficacia: non basta prevedere obblighi legislativi per modificare la realtà; c'è bisogno di una chiara volontà politica che accompagni l'attuazione degli stessi e che conferisca loro il massimo grado di serietà. In assenza di ciò, si avranno solo annunci "bandiera" e di principio e adempimenti puramente formali, compilativi e burocratici.

Il sistema organizzativo dell'anticorruzione

Un modello a cascata Il presupposto che prevenire sia meglio di punire implica uno strumentario più ampio e anche più inedito rispetto a quello tradizionale. In particolare, la legge 190 stabilisce un modello di regolazione che prevede attività di pianificazione e controllo, con un modello di programmazione "a cascata" che interessa tutti i livelli di governo e poggia su quattro strumenti - trasparenza, formazione, codici di comportamento e analisi del rischio - già in gran parte presenti, tranne l'ultimo, nell'ambito delle amministrazioni pubbliche italiane⁴⁸.

Il cardine del sistema preventivo è, dunque, la pianificazione ossia un sistema che arriva a disciplinare i singoli rimedi di prevenzione attraverso due livelli. A monte, il Piano nazionale anticorruzione assicura il coordinamento delle strategie nazionali e internazionali di prevenzione della corruzione nella pubblica amministrazione. A valle, i piani triennali di prevenzione adottati da ciascuna amministrazione, in attuazione del primo, valutano il livello di esposizione degli uffici al rischio e indicano gli interventi organizzativi necessari a minimizzarlo (ad es. rotazione dei funzionari negli incarichi). L'attuazione dei piani è affidata a un dirigente responsabile, sotto la minaccia di sanzioni disciplinari ed erariali per possibile danno all'immagine della PA.

I poteri dell'ANAC Anche a livello organizzativo, a parte le funzioni di iniziativa e di impulso affidati al Dipartimento della funzione pubblica (si pensi all'elaborazione del Piano nazionale anticorruzione e alla determinazione dei criteri che le singole amministrazioni dovranno rispettare per l'adozione dei piani attuativi), vengono previsti compiti di vigilanza e controllo affidati all'Autorità Nazionale AntiCorruzione (ANAC). In particolare, quest'ultima approva il richiamato Piano e controlla l'effettiva applicazione delle misure previste.

L'ANAC risulta più rafforzata rispetto ad altre figure organizzative del passato, soprattutto in termini di poteri esercitabili. La funzione di vigilanza e controllo può tradursi, infatti, in poteri

⁴⁸ Si veda sul sito istituzionale dell'ANAC il *Rapporto sul primo anno di attuazione della legge n. 190/2012*, p. 26.

ispettivi e ordinatori molto penetranti. Non vi sono novità rilevanti, invece, sul piano dell'indipendenza, dove il rapporto con l'esecutivo non è del tutto reciso⁴⁹.

Gli osservatori internazionali hanno da sempre sottolineato l'importanza dell'indipendenza rispetto alle amministrazioni e agli stessi vertici politici, ai fini del sereno e obiettivo svolgimento di funzioni che coinvolgono la valutazione del modo in cui la legge è applicata, del funzionamento complessivo delle amministrazioni e delle misure adottate a scopi di integrità e trasparenza.

Su questo versante si discute se l'ANAC possa considerarsi una vera e propria autorità indipendente⁵⁰. Al di là delle dispute teoriche sul suo inquadramento, si può ritenere comunque che essa goda di un buon grado di indipendenza e che dunque sia rispettato il presupposto richiesto anche a livello internazionale per l'efficace esercizio delle funzioni anticorruzione.

A parte i profili di indipendenza e imparzialità, occorre riflettere sul fascio di poteri di cui l'ANAC è oggi dotata. Negli ultimi tempi, quest'ultimo è stato oggetto di alcuni interventi legislativi che ne hanno modificato il perimetro.

Una prima direttrice seguita dal legislatore ha determinato il ridimensionamento dei poteri dell'autorità anticorruzione a favore dell'autorità governativa (in particolare del Dipartimento della funzione pubblica), provocandone un certo indebolimento.

Da un lato, la funzione di interpretazione di alcune disposizioni legislative molto importanti (è il caso delle disposizioni sull'inconferibilità degli incarichi e delle incompatibilità) è stata affidata al Dipartimento della funzione pubblica, mentre all'ANAC è stato affidato un mero ruolo consultivo, neppure vincolante. Ciò potrebbe provocare una lettura restrittiva della normativa rilevante con significative asimmetrie rispetto all'attività a valle di vigilanza affidata invece all'ANAC.

Chi misura la performance

Dall'altro lato, più di recente, l'ANAC è stata privata dei poteri in materia di misurazione e valutazione della performance dei dipendenti pubblici.

In particolare, la CIVIT (il predecessore dell'ANAC) era stata istituita per svolgere una funzione di fulcro e di motore di un sistema basato sulla centralità della valutazione del personale e delle strutture, nel quale il ciclo della performance, la qualità dei servizi pubblici, la trasparenza e l'integrità dell'azione amministrativa apparivano fortemente integrati tra loro, anche in funzione di prevenzione della corruzione. Questa riorganizzazione - giustificata dal legislatore per ragioni di esclusività dell'impegno in materia di anticorruzione - abbandona quella visione integrata dei problemi che rappresentava un carattere positivo del precedente assetto⁵¹.

Il commissariamento delle imprese

Una seconda direttrice legislativa sembra essere andata in direzione opposta, rafforzando l'ANAC. Ci si riferisce, in particolare, al potere di commissariamento delle imprese appaltatrici inserito nel DL 90/2014 a seguito delle indagini in

⁴⁹ Si veda Girolamo Scialoja, "L'organizzazione amministrativa della prevenzione della corruzione", in *La legge anti-corruzione*, a cura di Bernardo Giorgio Mattarella e Marco Pelissero, cap. 3, 2013.

⁵⁰ Per la soluzione affermativa: Cons. St., sez. I, 22 marzo 2010, n. 1081. In senso negativo la dottrina: si veda, tra gli altri, Girolamo Scialoja, *L'organizzazione amministrativa della prevenzione della corruzione*, cit., pp. 89-90.

⁵¹ In questo senso si veda il *Rapporto* dell'ANAC, p. 12.

corso per gravi reati nell'ambito delle procedure di gara legate a Expo 2015. In questo caso, il legislatore è stato indotto all'adozione di misure urgenti allo scopo di fornire una risposta immediata all'opinione pubblica di fronte ai gravi fatti di cronaca e anche di consentire di portare a termine i lavori necessari alla felice riuscita dell'evento.

Le misure introdotte hanno una finalità virtuosa, che è di arrivare alla conclusione di importanti opere pubbliche evitando dannose interruzioni. Tuttavia, in sede attuativa esse devono essere utilizzate con raziocinio e ponderazione, da un lato per garantirne la piena efficacia, dall'altro per evitare applicazioni distorte. In caso contrario, finirebbero per avere effetti dannosi più estesi dei benefici attesi.

In quest'ottica, il principio di proporzionalità dovrebbe costituire la guida utile per scongiurare il rischio di *vulnus* al sistema preventivo, oltre che l'adozione di misure non calibrate e dannose per il sistema economico. Inoltre, è necessario che il sacrificio imposto dal commissariamento alla libertà d'impresa sia gestito con prudenza. Ciò significa, da un lato, che misure di questo tipo dovrebbero trovare applicazione per far fronte a situazioni eccezionali di gravità e urgenza e non per risolvere "a regime" il problema della corruzione negli appalti. Dall'altro, la sostituzione dell'imprenditore nella gestione della commessa dovrebbe avvenire assicurando l'adeguatezza della gestione commissariale non solo sul piano della legalità formale, ma anche in chiave economica e imprenditoriale.

I problemi dell'attuazione

Attenti all'attuazione

Numerosi sono i campanelli d'allarme che la prassi sta rivelando sull'attuazione del nuovo sistema anticorruzione delineato dalla legge 190. I maggiori profili di criticità rispecchiano i rischi già da molti preannunciati all'indomani dell'entrata in vigore della legge 190 sull'efficacia del sistema preventivo per come consegnato dal legislatore.

La disattenzione della politica

Anzitutto, si sta traducendo in realtà la disattenzione del livello politico, che rischia di far saltare l'intero sistema. Dopo un anno dall'approvazione della legge 190 in molte amministrazioni non erano stati ancora nominati i responsabili della prevenzione della corruzione⁵². C'è poi un profilo che ha già insabbiato le più importanti riforme degli ultimi anni sulla efficienza dei dirigenti e dei dipendenti pubblici: gli organi di indirizzo politico devono indicare nei piani obiettivi chiari, oggettivi, misurabili e verificabili. Se non lo fanno, l'intero sistema nasce viziato all'origine. In ogni caso, al di là di obblighi specifici, l'assenza di determinazione da parte della politica rischia più in generale di privare di serietà l'intero impianto preventivo, suscitando nei destinatari comportamenti puramente compilativi e burocratici degli adempimenti.

⁵² Si veda il *Rapporto* dell'ANAC, p. 5.

L'importanza della formazione

La "cultura dell'adempimento"⁵³ è il secondo fattore che potrebbe essere mortale per l'intero sistema. Come è accaduto in passato in materia di performance e qualità dei servizi, le amministrazioni e i suoi dipendenti sono preoccupati che le innovazioni introdotte possano avere effetti dirompenti rispetto allo *status quo* e, dunque, assumono posizioni di opposizione che si traducono in mancanza di leale cooperazione e in applicazione riottosa degli istituti.

Proprio per ovviare a questa cultura bloccante, la legge 190 ha ritenuto la formazione come uno dei più importanti elementi della strategia anticorruzione. In effetti, al di là degli adempimenti cogenti, l'efficacia del sistema dipende dall'interiorizzazione di una cultura amministrativa che si basa sulla diffusione delle conoscenze e delle buone pratiche. Solo questa cultura, peraltro, potrebbe garantire quell'azione "chirurgica" dell'anticorruzione che tenga conto delle peculiarità di ciascuna realtà amministrativa. È noto, però, che la formazione "*costituisce ad oggi una tessera mancante del mosaico*"⁵⁴.

Le criticità appena descritte rischiano non solo di rendere inefficace il sistema anticorruzione, ma anche di peggiorare il rapporto tra amministrazione pubblica e cittadini e imprese. Si pensi, ad esempio, che la cultura dell'adempimento e la riottosità delle amministrazioni potrebbero rallentare l'azione amministrativa e aggravare il carico burocratico già insostenibile in capo ai cittadini e alle imprese.

Monitoraggio e misurazione

C'è infine un problema di monitoraggio e di misurazione degli effetti delle nuove misure e più in generale di tutte le informazioni rilevanti. Senza questa attività non sarà possibile capire approfonditamente il fenomeno, coglierne i profili nuovi, adottare opportune correzioni all'azione di contrasto. La complessità delle forme della corruzione non permette di limitarsi ad attività di monitoraggio e misurazione elementari, ma richiede una corrispondente articolazione e complessità. A tal riguardo, appare condivisibile la soluzione proposta dall'ANAC di affidare tale compito all'ISTAT⁵⁵; istituzione che, più di ogni altra, potrebbe assicurare quel livello di dettaglio quantitativo e qualitativo che è richiesto per far fronte all'esigenza di conoscibilità appena descritta.

2.3.4 Reputazione e governance: quale ruolo per imprenditori e associazioni

Il lato dell'offerta

Finora sono state considerate prevalentemente misure che contrastano la corruzione dal lato della domanda; che agiscono cioè su coloro i quali, ricoprendo un ruolo istituzionale, infrangono una regola. Nelle situazioni in cui la corruzione consiste nel pagamento di una tangente è cruciale anche il lato dell'offerta, ossia i soggetti che, pagando un prezzo superiore a quello previsto dalla regola, colludono con chi la infrange.

⁵³ In questi termini si esprime ancora l'ANAC nel richiamato *Rapporto*, p. 6 che definisce "endemic" questo approccio della pubblica amministrazione italiana.

⁵⁴ Si veda il *Rapporto* dell'ANAC, p. 7.

⁵⁵ Si veda il *Rapporto* dell'ANAC, p. 11.

Due misure possono ridurre la corruzione agendo su questo lato dello scambio corrotto. La prima, già discussa sopra, riguarda il riconoscimento di tutele e incentivi per i lavoratori del settore privato che denunciano episodi di corruzione. È controverso se per legge queste tutele e incentivi possano riguardare anche chi ha pagato tangenti⁵⁶. La seconda non ha bisogno di nuove leggi né di nuove modalità di persecuzione dei reati e consiste nell'adozione di un codice di condotta da parte degli imprenditori nel quale i sottoscrittori si impegnano a non partecipare a scambi corrotti e ad adottare una norma di esteso ostracismo nei confronti di chi lo fa. L'ostracismo può riguardare sia l'appartenenza a un'associazione sia i rapporti economici con le altre imprese. In entrambi i casi l'ostracismo comporta dei costi: nel primo caso per l'associazione stessa e nel secondo per l'impresa che rinuncia a dei profitti. Ma come dimostrano i casi Confindustria Sicilia e Unindustria Calabria, oltre una certa soglia di attività illegali (là la criminalità organizzata, qui la corruzione), i benefici per l'associazione e per gli associati superano di gran lunga i costi. Da un punto di vista degli interessi in gioco le politiche che agiscono sull'offerta hanno un importante vantaggio strategico: mentre le misure che riguardano la domanda si scontrano con il fatto che la corruzione è una fonte di guadagno per i collettori di tangenti, quelle che si concentrano sull'offerta possono contare sul fatto che per chi le paga la corruzione è un costo. Per l'insieme delle imprese, infatti, le tangenti sono peggio di un'imposta o una tariffa: hanno l'aggravante di avere costi di transazione più alti dovuti all'incertezza e alla segretezza del pagamento e inoltre inquinano i meccanismi di mercato e riducono il giro di affari. Pragmaticamente, quindi, le azioni che riguardano l'offerta hanno maggiori possibilità di successo.

Il problema, però, è che la singola impresa che partecipa allo scambio corrotto ne trae vantaggio rispetto ai concorrenti. Si tratta quindi di una situazione strategica nota come "dilemma del prigioniero": le azioni di soggetti individualmente razionali hanno risultati collettivamente inefficienti. Un modo efficace per superare e risolvere positivamente il dilemma è, appunto, quello di ricorrere all'azione collettiva. Diventa cruciale, perciò, il ruolo delle associazioni imprenditoriali nell'aiutare le singole imprese a coordinarsi.

Quando il codice funziona

Le caratteristiche del codice di condotta aumentano la probabilità di successo dell'azione collettiva⁵⁷. Ne possiamo indicare sei che emergono dagli studi più accreditati. In primo luogo, la norma di ostracismo deve essere estesa non solo a chi infrange la regola, ma anche a chi ha rapporti economici con chi l'ha infranta. Questo aumenta notevolmente il costo dell'infrazione. Secondo, devono essere molto chiari sia la regola (es. "non si pagano tangenti né si fanno regali a burocrati o politici") sia il perimetro dei soggetti ai quali viene applicata (es. "tutti gli iscritti a Confindustria"). L'obiettivo è che nessuno possa giustificarsi asserendo che i termini del codice di condotta non fossero chiari.

Le alternative per il controllo

Il terzo e il quarto requisito riguardano rispettivamente le modalità del controllo e l'applicazione della sanzione, entrambi elementi indispensa-

⁵⁶ Si veda Jean Drèze, "The Bribing Game", *Indian Express*, 23 aprile 2011.

⁵⁷ Si veda Avinash Dixit, "How business community institutions can help fight corruption", articolo presentato alla *World Bank ABCDE Conference*, giugno, 2014.

bili affinché il codice di condotta sia operativo. In relazione al controllo esistono almeno tre possibilità. Le imprese o le loro associazioni possono decidere di istituire un organismo composto da loro rappresentanti per individuare e investigare chi infrange il codice. Si tratta di un'opzione con diversi punti di forza: i rappresentanti delle imprese, grazie alle loro conoscenze ed esperienze, sembrano più adatti a individuare rapidamente chi infrange la norma del codice rispetto a quanto non possano fare procure e tribunali con misure cautelari o sentenze. Anche perché possono utilizzare procedure più snelle, senza dover rispettare gli standard necessari per le istituzioni della giustizia civile e penale. Questa alternativa ha anche degli svantaggi: occorre evitare, per esempio, che l'organismo usi il codice di condotta per limitare la concorrenza o per altri scopi impropri. Quindi è importante che prenda le sue decisioni con estrema trasparenza e che al suo interno abbiano voce anche rappresentanti delle nuove imprese e personalità indipendenti e di alto profilo.

Una seconda possibilità, che segue una strada opposta, prevede che le imprese rinuncino a esercitare direttamente il controllo e si affidino a provvedimenti della magistratura. In questo caso, il codice di condotta avrebbe il compito di individuare una serie di provvedimenti giudiziari e capi di imputazione che farebbero scattare l'ostracismo in modo pressoché automatico, senza bisogno di un vaglio autonomo da parte di un organismo interno. Il vantaggio di questa opzione è sollevare le imprese dalla responsabilità che è il portato della discrezionalità. D'altra parte, e non è un plus, si fa dipendere l'iniziativa dall'efficienza delle procedure dei tribunali e dalla loro tempestività.

Infine, la terza opzione rappresenta una variante della seconda, ma contiene anche alcuni elementi della prima. Un provvedimento della magistratura sarebbe in questo caso necessario, ma non sufficiente a individuare un caso di violazione del codice. Andrebbe infatti sottoposto a un vaglio preliminare di un organo interno all'associazione. Si tratta di una soluzione che miscela pregi e difetti delle precedenti. Ma che aggiunge un rischio: quello di assumere decisioni in contrasto con la magistratura, decisioni che potrebbero essere molto impopolari, da un lato, e che potrebbero, alla fine degli accertamenti giudiziari, risultare errate e costituire perciò un boomerang per l'associazione.

Meglio se graduale In relazione all'applicazione della sanzione, la quarta caratteristica del codice, è raccomandabile il requisito della gradualità. Soprattutto quando la funzione di controllo è svolta da un organismo interno. Anche se teoricamente punizioni subito severe sono più efficaci ad assicurare il rispetto del codice di condotta, può essere utile non applicare immediatamente la regola dell'ostracismo, prevedendo per esempio un richiamo per la prima infrazione e solo in un secondo momento l'espulsione dall'associazione e l'esclusione dagli affari. La gradualità riduce il rischio di condanna ingiusta e aiuta a prevenire la possibilità che l'organismo di sorveglianza sia condizionato da obiettivi diversi come la limitazione della concorrenza.

Il quinto requisito riguarda la fase di lancio del codice di condotta e il ruolo delle grandi imprese. I primi passi sono particolarmente importanti nel cambiare le aspettative e nel rafforzare la reputazione dei sottoscrittori. È cruciale che in questa fase siano coinvolte tutte le grandi imprese con reputazione già consolidata in modo che il progetto abbia una maggiore credibilità.

Infine, è importante la relazione dell'organismo nominato dalle imprese con l'autorità anticorruzione, che dovrebbe essere improntata alla collaborazione e al rispetto della reciproca indipendenza.

Eppur funziona Indipendentemente dai suoi dettagli, l'adozione di regole di integrità e di prevenzione della corruzione da parte delle imprese è funzionale a salvaguardare la loro reputazione, nonché il regolare funzionamento del mercato. È essenziale che le imprese siano consapevoli dei rischi associati a determinate condotte e, in questa direzione, le associazioni che ne rappresentano gli interessi giocano un ruolo fondamentale, come è avvenuto quando Confindustria ha individuato nelle infiltrazioni mafiose la principale minaccia al regolare funzionamento del mercato, tale da schiacciare la competitività delle aziende e inibirne lo sviluppo.

In generale, occorre che sia evidente che la cultura del rispetto delle regole sia elemento strutturale della parte sana e di gran lunga prevalente del tessuto imprenditoriale, promuovendo altre iniziative di autoregolamentazione. Come quelle che mirano a incrementare la trasparenza dell'attività d'impresa, anche nei rapporti con i propri fornitori (si pensi al Protocollo di legalità siglato tra Confindustria e il Ministero dell'Interno il 10 maggio 2010), o a rafforzare il sistema dei controlli interni attraverso l'adozione di appositi modelli organizzativi. A questo proposito, i Codici di comportamento adottati dalle associazioni svolgono un ruolo di indirizzo fondamentale non soltanto per guidare le imprese nel fronteggiare il rischio di responsabilità da reato, ma anche per mostrare loro che investire nello sviluppo di adeguati meccanismi di prevenzione e controllo è un'opportunità per migliorare la propria affidabilità e, quindi, competitività.

2.3.5 Gli appalti pubblici

Gli appalti pubblici, in ragione del loro valore economico, costituiscono uno dei settori più critici⁵⁸ tanto da essere considerati all'unanimità, anche a livello internazionale, come a elevato rischio di corruzione⁵⁹. La tipologia di corruzione tipica del settore degli appalti è inquadrabile nel novero dei "*payments to exercise discretionary powers in favor of briber*" che mirano a ottenere un "beneficio discrezionale"⁶⁰.

Disciplina delle gare La disciplina degli appalti pubblici in Italia è stata significativamente condizionata dai fatti di corruzione, ma non si può dire che il legislatore sia riuscito nel tempo a porre argini efficaci.

In realtà, la disciplina sugli appalti ha da sempre compreso gli anticorpi di imparzialità e trasparenza che avrebbero potuto attenuare il rischio di fenomeni corruttivi. In particolare, l'esi-

⁵⁸ Nel 2012, l'Autorità di Vigilanza sui contratti pubblici (AVCP) – oggi soppressa con le funzioni inglobate dall'ANAC – ha registrato che il mercato degli appalti pubblici è caratterizzato da una domanda pari a 25,5 miliardi per lavori, 43,3 miliardi per servizi e 26,5 miliardi per forniture per un totale di 95,3 miliardi pari al 6,7% del PIL.

⁵⁹ Si veda il richiamato *Rapporto* dell'ANAC, p. 21 e l'*EU Anti-Corruption Report* della Commissione europea del 3 febbraio 2014, pp. 12-14.

⁶⁰ Si veda S. Rose – Ackerman, *Corruption and Government. Causes, Consequences and Reform*, 1999, pp. 9-10.

genza di garantire la massima convenienza per la pubblica amministrazione ha, sin dagli albori⁶¹, dato luogo a regole virtuose, tra cui quella della gara e l'eccezionalità del ricorso all'affidamento diretto, nonché il principio di parità di trattamento di tutti i concorrenti.

La situazione è migliorata con l'avvento delle direttive comunitarie in materia di appalti che, seppure orientate alla tutela della concorrenza degli operatori e non più, come prima, alle sole ragioni di convenienza della pubblica amministrazione, hanno conservato e rafforzato gli istituti positivi già presenti nell'ordinamento. Al contrario, l'impostazione adottata nelle ultime direttive europee desta perplessità nella misura in cui rafforza i profili di negoziazione nell'ambito delle procedure di aggiudicazione dei contratti pubblici.

La questione della discrezionalità Più in generale, il problema è che la legislazione sugli appalti lascia comunque margini di discrezionalità più o meno ampi alle pubbliche amministrazioni. Ciò non è solo una circostanza ineluttabile, ma anche positiva se gestita correttamente, perché le pubbliche amministrazioni hanno la possibilità di calibrare le regole e i criteri della singola procedura di gara alle loro effettive esigenze, riservandosi il potere di scegliere le offerte più convenienti. Tuttavia alla discrezionalità, intesa come possibilità di scelta per assicurare la più efficace soddisfazione dell'interesse pubblico, dovrebbe associarsi l'efficienza, intesa anche in termini di migliore formazione sul piano tecnico.

Di fronte ai fatti di cronaca dei primi anni Novanta, il legislatore italiano aveva deciso di reagire limitando la discrezionalità delle pubbliche amministrazioni. L'espressione più emblematica di questa prospettiva fu l'attenuazione del criterio di aggiudicazione discrezionale all'offerta economica più vantaggiosa in favore del criterio vincolato all'offerta più bassa. Nell'ottica della legge, questa e altre scelte rappresentavano il viatico per assicurare trasparenza e controllo sui funzionari pubblici⁶². La discrezionalità era vista come amica della corruzione e il potere vincolato come baluardo contro di essa.

Il rimedio è stato però peggiore del male. Perché ha determinato la chiusura del mercato degli appalti pubblici, rallentato le procedure di assegnazione e, in definitiva, generato inefficienza. Peraltro, il legislatore fu preso da una sorta di "onnipotenza illuministica" che ha finito per rendere alluvionale e contraddittoria la normativa sugli appalti. Non solo, dunque, la strategia intrapresa ha avuto efficacia nulla nella lotta alla corruzione, ma ha finito per danneggiare anche l'interesse pubblico.

Tutto ciò conferma che la soluzione non è nel privilegiare l'uno piuttosto che l'altro criterio di aggiudicazione, ma ancora una volta risiede nell'efficienza della pubblica amministrazione.

Pertanto, se è da apprezzare la scelta compiuta dal legislatore europeo con le ultime direttive di valorizzare i profili qualitativi delle offerte, superando un approccio valutativo di tipo "contabile", l'adozione del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa non dovrebbe

⁶¹ Il riferimento è in particolare al Regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440.

⁶² Si veda Fabio Di Cristina, *La corruzione negli appalti pubblici*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 1/2012, pp. 178 e ss.

escludere l'applicabilità del criterio del prezzo più basso per alcune specifiche categorie di appalti (es. beni/servizi/lavori standardizzati, comuni e facilmente reperibili sul mercato). In altre parole, legare quantità e qualità della spesa è corretto, ma bisogna al contempo consentire alle stazioni appaltanti di valutare il criterio da utilizzare in funzione degli obiettivi e delle finalità del contratto.

Permangono le criticità

Ad ogni modo, il legislatore italiano ha già da tempo abbandonato la prospettiva errata dei primi anni Novanta, estendendo le maglie della discrezionalità. Non si può dire, però, che la situazione sia migliorata. Tra i profili di criticità più significativi, rimane diffuso il ricorso a bandi e capitolati cd. "fotografia" (cioè predisposti per favorire determinati concorrenti), è ancora abusato il ricorso agli affidamenti diretti in deroga alla gara e, soprattutto, i termini del contratto vengono sistematicamente modificati a vantaggio dell'aggiudicatario durante l'esecuzione dei lavori (si pensi al ricorso alle varianti in corso d'opera).

In particolare, l'esperienza recente dimostra come proprio le procedure negoziate abbiano indotto una maggiore chiusura dei mercati dei contratti pubblici, che hanno assunto via via dimensioni fortemente locali e ristrette. Il timore è che maggiore negoziazione diventi sinonimo di poca trasparenza e corruzione. Negli anni, il ricorso talvolta ingiustificato alle procedure negoziate, soprattutto per gli appalti sotto la soglia comunitaria e senza pubblicazione del bando di gara, è diventato infatti una prassi favorevole per chi non ha la capacità di stare sul mercato, giustificata spesso con la pretesa volontà di difendere la capacità competitiva delle PMI o di semplificare e rendere più celeri le procedure.

Nel far fronte a queste importanti criticità il legislatore è tornato in qualche modo a limitare i poteri discrezionali delle stazioni appaltanti. Lo ha fatto, però, con maggiore gradualità rispetto al passato e intervenendo più chirurgicamente. Ad esempio, è stato introdotto il principio di tassatività delle clausole di esclusione, in modo tale da evitare che il potere discrezionale possa tradursi della predisposizione dei richiamati bandi "fotografia", ed è stato limitato il ricorso alle varianti.

Come detto, però, queste misure - quand'anche adottate con cautela - non sono risolutive e hanno spesso controindicazioni importanti perché legano le mani delle amministrazioni virtuose. La via d'uscita, ancora una volta, potrebbe essere la trasparenza. Bisogna, cioè, rendere massimamente conoscibili ai cittadini le scelte effettuate in modo tale che possano darne un giudizio.

Trasparenza e integrità

Il problema non è, dunque, il potere discrezionale in sé, ma l'integrità morale e la qualificazione professionale di chi lo esercita e, a monte, la formazione e la selezione di chi deve decidere all'interno dell'amministrazione.

A questo riguardo, anche la Commissione europea ha suggerito, non tanto la modifica della legislazione della gara e dei meccanismi con cui avviene la scelta discrezionale, ma il rafforzamento dell'integrità dei decisori pubblici (a partire da quelli politici) e degli standard di trasparenza, prima e dopo l'aggiudicazione⁶³.

⁶³ Commissione europea, "EU anti-corruption report", Bruxelles, 2014.

La legge 190 sembra andare in questa direzione rafforzando istituti già esistenti nell'ordinamento. È certo, però, che su questo versante bisogna aspirare a un livello di perfezionamento sempre maggiore, attraverso anzitutto un attento monitoraggio della casistica, per evidenziare le nuove e sempre più insidiose forme di corruzione.

2.3.6 Corruzione e politiche per la concorrenza

Come visto sopra, a livello empirico, i paesi con maggiore concorrenza nei mercati dei beni e del lavoro hanno, in media, minori livelli di corruzione percepita. Non c'è dubbio che la correlazione negativa dipenda, almeno in parte, dal fatto che la presenza di una cultura più favorevole al mercato si opponga maggiormente alla corruzione la quale riduce la concorrenza dissuadendo l'entrata di nuove imprese che non sono disposte o non sanno come partecipare allo scambio occulto. Come discusso sopra, questo rappresenta uno dei canali attraverso i quali la corruzione riduce gli investimenti privati e ha effetti negativi sulla crescita economica. Ma per comprendere se esistono sinergie fra politiche per la concorrenza e politiche anticorruzione è necessario stabilire se è vero anche il contrario, ossia se maggiore concorrenza riduce la corruzione.

Più concorrenza, meno corruzione

Ci sono buone ragioni per crederlo. In particolare, secondo la teoria, senza rendite dovute a carenza di concorrenza sarebbe complicato per chi ricopre un ruolo istituzionale ottenere tangenti o esercitare livelli di controllo burocratico eccessivi⁶⁴. D'altra parte, a livello teorico, nei settori con maggiore potere di mercato e rendite più elevate lo Stato tende a esercitare maggiore controllo e quindi l'effetto sul livello di corruzione complessivo è ambiguo. Le poche analisi empiriche disponibili mostrano, però, che le buone ragioni prevalgono⁶⁵. Le politiche che favoriscono la concorrenza possono quindi servire a ridurre la corruzione.

In Italia l'Autorità garante della concorrenza e del mercato offre un aiuto diretto alla lotta contro la corruzione perseguendo i casi di collusione nell'ambito delle gare d'appalto e in generale aumentando la contendibilità e la competizione. Ma può aiutare a ridurre il fenomeno anche aumentando la trasparenza e fornendo informazioni circa le procedure pubbliche. È estremamente positivo che a ottobre del 2013 abbia varato un Vademecum che sollecita le stazioni appaltanti a segnalare i casi sospetti⁶⁶. Questo contribuisce a rendere più trasparenti mercati dove è facile la collusione fra imprese e aiuta a individuare contesti critici. Come nel caso del codice di condotta delle imprese, una segnalazione non obbliga la magistratura a intervenire, ma ha come obiettivo principale quello della diffusione della cultura della legalità. Cultura che in una situazione di corruzione sistemica ha un'importanza fondamentale.

⁶⁴ L'esperienza aneddotica italiana insegna comunque che anche le imprese piccole e con poco potere di mercato sono soggette all'arbitrio dei controllori e spesso si trovano a dover pagare tangenti.

⁶⁵ Si veda Alberto Ades e Rafael Di Tella, "Rents, competition, and corruption", *American Economic Review*, vol. 89(4), pp. 982-93.

⁶⁶ Si veda Pierluigi Sabbatini, "La lente dell'Antitrust sugli appalti", *lavoce.info*, maggio 2014.

Rating da sviluppare Con lo stesso obiettivo, a gennaio del 2012 è stato introdotto nell'ordinamento italiano lo strumento del rating di legalità, che viene assegnato dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato alle imprese che rispettano standard di legalità più elevati di quelli imposti per legge. I requisiti per ottenerlo sono individuati con Regolamento sulla base di una norma primaria che lascia ampi margini di manovra alla stessa Autorità antitrust.

Il valore aggiunto del rating per il soggetto che ne diventa titolare consiste nella possibilità di godere di migliori condizioni di accesso al credito bancario e ai finanziamenti pubblici. Si tratta, quindi, di un riconoscimento concreto a fronte dell'impegno delle imprese che dimostrino di operare sul mercato secondo principi di trasparenza e correttezza più rigorosi degli standard ordinari. In particolare, vengono valorizzate l'adesione a codici etici di autoregolamentazione adottati dalle associazioni di categoria, al citato Protocollo di Legalità siglato tra Confindustria e il Ministero dell'Interno nel 2010, a forme di *Corporate Social Responsibility*, nonché l'adozione di modelli organizzativi ai sensi del D. Lgs. n. 231/2001.

Come rilevato dalla stessa Autorità, il rating rappresenta una sfida importante anche sul piano culturale, in quanto mira a sensibilizzare le imprese sull'importanza delle regole, incentivandole con un sistema premiale che si traduce in benefici concreti. Sul piano dell'efficacia, dopo una fisiologica fase iniziale di rodaggio, è lecito attendersi che l'Autorità antitrust svolga uno scrutinio rigoroso sul riconoscimento di questo strumento premiale e, d'altra parte, che le banche e le pubbliche amministrazioni interessate mostrino di tener conto, in concreto, del possesso del rating ai fini della erogazione di credito e dell'accesso ai finanziamenti pubblici.

Il ruolo del rating, e quindi la sua diffusione, può essere notevolmente rafforzato se venisse accolta la proposta avanzata di recente dall'ANAC di assegnare punteggi più alti alle imprese che ne sono titolari nelle gare di appalto basate sull'offerta economicamente più vantaggiosa. In particolare, l'opportunità di questa opzione dovrebbe essere indicata nei bandi-tipo che l'Autorità pubblicherà a breve.

