



ISTITUTO DI STUDI E ANALISI ECONOMICA

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

**Esame del Documento di programmazione economico-finanziaria  
per gli anni 2009-2013**

Audizione dell'Istituto di Studi e Analisi Economica - ISAE

Mercoledì, 2 luglio 2008

## **SITUAZIONE ECONOMICA**

### **Ciclo estero**

L'economia mondiale si è confermata nei primi mesi dell'anno in rallentamento, anche se la perdita di velocità è risultata meno intensa di quella che veniva ipotizzata nelle previsioni più pessimistiche avanzate nel corso della primavera. Lo scenario globale continua a essere condizionato dalle ripercussioni dell'esplosione della bolla immobiliare, dalla fragilità dei mercati finanziari riacutizzatasi nelle ultime settimane e dal forte shock petrolifero. Si è aperta tra gli analisti una accesa discussione sulla natura di quest'ultimo. Alcuni sottolineano che la causa, al di là delle oscillazioni indotte dalle diffuse tensioni geo-politiche, va ricercata esclusivamente nello squilibrio nei fondamentali: una domanda elevata proveniente dalle economie emergenti a fronte di un'offerta insufficiente tanto nell'estrazione quanto nella raffinazione. Altri ritengono che a questo squilibrio si siano aggiunti gli effetti di uno spostamento di ricchezza di grandi investitori (in primo luogo, i Fondi sovrani nazionali dotati di abbondante liquidità) da attività a basso rendimento (quali i titoli di stato americani) verso prodotti derivati a più alto rischio legati al mercato petrolifero. Il punto dirimente nel dibattito è che comportamenti speculativi dovrebbero accompagnarsi a un accumulo fisico di scorte di combustibili sottratti al mercato per essere venduti a prezzi più alti in futuro e a quotazioni forward più alte di quelle spot per coprire i costi diretti e indiretti dello stoccaggio; entrambi i fenomeni sono difficilmente riscontrabili nell'attuale situazione. Nondimeno, la finanza sta giocando un ruolo rilevante nei mercati delle commodities: l'ampia liquidità presente nei paesi emergenti e i bassi tassi di interesse praticati per lungo tempo dalle economie industrializzate hanno costituito un ambiente propizio al riversarsi di capitali, in uscita da impieghi non più attraenti, nei mercati delle materie prime energetiche, dando un contributo all'impennata dei corsi.

Gli Stati Uniti sono in frenata, ma la recessione tecnica (con un calo del PIL) sembra essere stata finora evitata. Al lieve aumento dell'attività economica dei primi tre mesi dovrebbe seguire un'evoluzione debole, ma ancora positiva, nel periodo aprile-giugno. Il buon andamento delle vendite al dettaglio in maggio, nonostante la caduta della fiducia dei consumatori, ha risentito dell'entrata in vigore dello stimolo fiscale a favore alle famiglie; un sostegno che dovrebbe incidere fino alla fine del terzo trimestre. La perdita di posti di lavoro nella prima metà del 2008 è stata significativa, ma inferiore a quella sperimentata nello stesso periodo della precedente recessione. Il mercato immobiliare sembra evidenziare, almeno nelle quantità, qualche segnale di tendenziale stabilizzazione, con nuovi cantieri e vendite di abitazioni scesi sui bassi livelli dei primi anni '90. Per i prezzi delle case si attendono ulteriori riduzioni, anche se a ritmi più moderati rispetto a quanto registrato negli ultimi mesi. Il venire meno del sostegno fiscale potrebbe causare una

decelerazione più marcata nell'ultima parte dell'anno, dando luogo a un 2009 più debole in media d'anno del 2008. La migliore tenuta, rispetto alle attese, della congiuntura reale è anche testimoniata dallo spostamento di attenzione della Federal Reserve dai rischi per la crescita a quelli per l'inflazione: le ripercussioni delle quotazioni delle materie prime sui prezzi e, soprattutto, sulle aspettative di inflazione hanno preso ad alimentare attese di correzione al rialzo dei tassi di policy già nell'anno in corso, interrompendo la prolungata fase di stimolo in atto dalla scorsa estate.

Anche nell'area euro le dinamiche di inizio anno sono state più robuste del previsto. Vi hanno contribuito evoluzioni ancora favorevoli delle componenti della domanda interna e l'apporto marginalmente positivo delle esportazioni nette, nonostante l'apprezzamento dell'euro. Sul risultato del primo trimestre hanno, tuttavia, inciso anche fattori eccezionali, legati alle condizioni climatiche (sospingendo soprattutto il settore delle costruzioni). La flessione degli indicatori di clima di opinione di imprese e famiglie segnala l'indebolimento del ciclo dell'area. Le stime scontano una decelerazione della crescita nel secondo trimestre, con una probabile battuta d'arresto in Germania. Un fattore di freno deriva, per la spesa interna, dall'erosione di reddito reale indotta dall'aumento dell'inflazione. Il rafforzamento del cambio potrebbe inoltre attenuare la dinamica delle vendite all'estero. I sostenuti incrementi dei prezzi al consumo e l'aumento dei rischi di effetti di second round sui salari, risultati in accelerazione nel primo trimestre, hanno indotto la BCE a prospettare con toni decisi un rialzo del tasso di policy di 25 punti base a luglio.

L'area dei paesi emergenti ha costituito il volano di spinta del ciclo mondiale nel corso del 2007 e in questa prima parte del 2008. Il maggiore potere d'acquisto dei paesi produttori di materie prime combustibili e la dinamica persistentemente sostenuta delle economie in rapido sviluppo dell'Asia e dell'America Latina hanno alimentato la domanda di esportazioni provenienti dai paesi industrializzati, in particolare da quelli europei. Tuttavia, anche in quest'area vanno addensandosi preoccupanti focolai di tensione. La maggiore esposizione dei panieri di consumo di questi sistemi ai rialzi delle materie prime alimentari, la loro più forte dipendenza energetica e l'impostazione espansiva delle politiche monetarie (con tassi di interesse reale negativi) si sono tradotte in un marcato inasprimento dell'inflazione, con punte di quasi l'8% in India e Cina, di circa il 9% in Argentina (dato ritenuto sottostimato dagli analisti), di oltre il 15% in Russia e tra il 10 e il 30% in paesi come Turchia, Indonesia, Pakistan, Vietnam, Venezuela. Da segnalare nell'economia cinese anche il significativo rafforzamento delle dinamiche retributive, arrivate a crescere a inizio 2008, rispetto a un anno prima, di circa il 20% in moneta nazionale e del 30% in dollari; un andamento

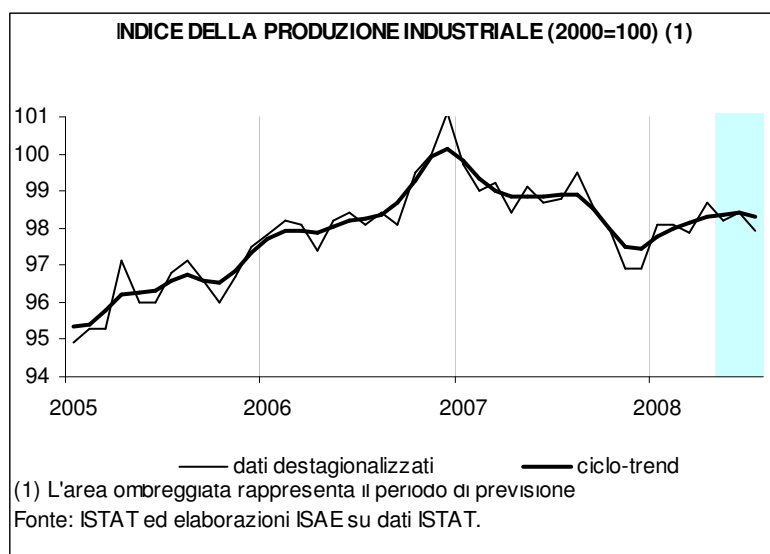
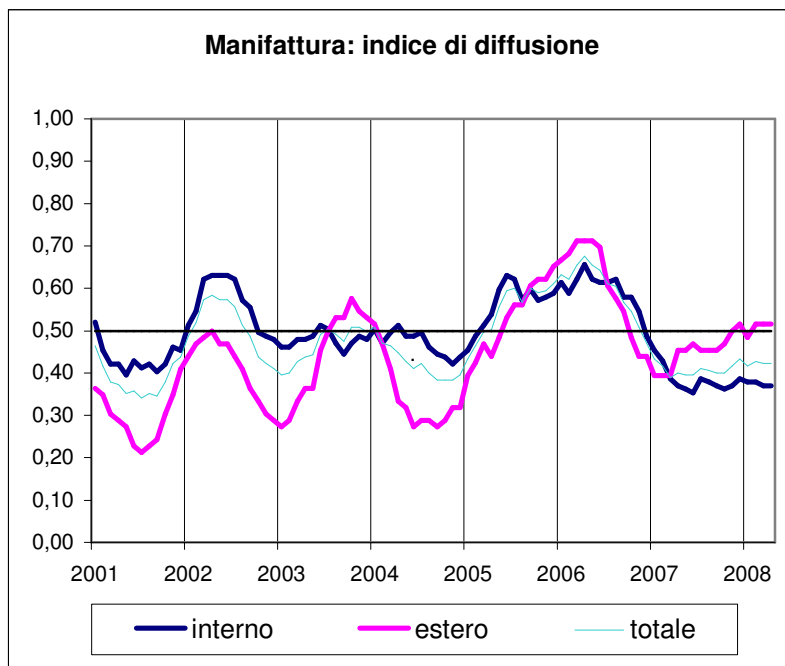
che ha concorso, unitamente il rallentamento della domanda americana, a mettere in difficoltà alcune produzioni (nel settore tessile-abbigliamento) realizzate dal gigante asiatico.

L'accumularsi di tensioni proietta la possibilità, in futuro, di una stretta monetaria volta a raffreddare tali sistemi produttivi. Questo mutamento di policy potrebbe essere ritardato o diluito dall'esigenza di salvaguardare un contesto socialmente accettabile di crescita economica (per esempio nel caso cinese). Qualora, però, il più o meno intenso colpo di freno dovesse intervenire prima dell'uscita dell'area industrializzata dalla fase di ciclo sfavorevole, le prospettive di sviluppo dell'economia globale non potrebbero che risentirne negativamente.

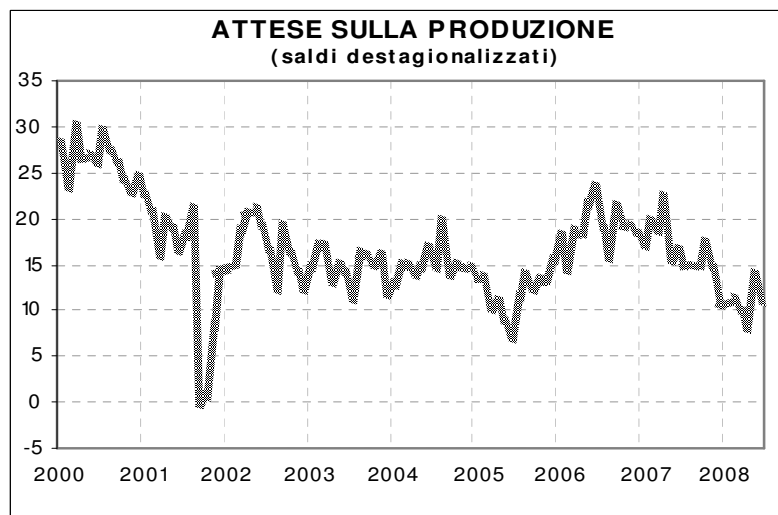
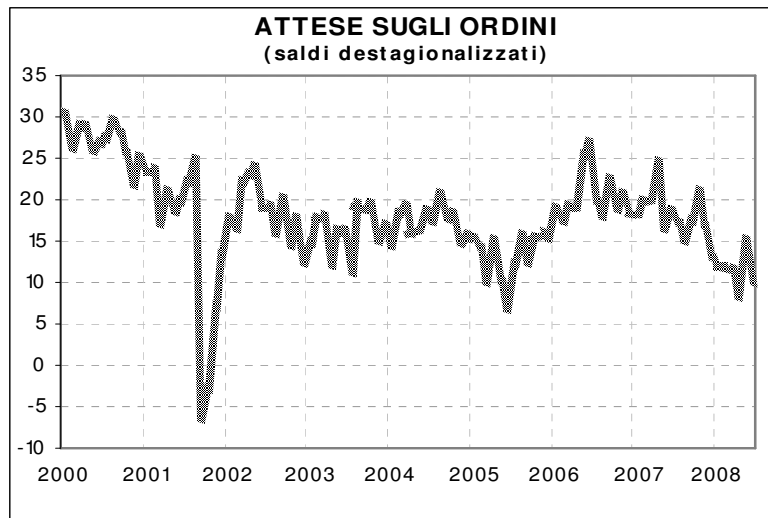
### **Ciclo italiano**

Anche per l'economia italiana l'inizio del 2008 è stato più solido delle attese. Dopo il cedimento dell'ultimo trimestre del 2007 (-0,4%), il Prodotto Interno Lordo è aumentato nei primi tre mesi dello 0,5%, venendo sospinto dall'evoluzione favorevole delle esportazioni a fronte della persistente fiacchezza della domanda interna. Se il PIL ristagnasse nella restante parte del 2008 ai livelli raggiunti in gennaio-marzo la variazione in media d'anno sarebbe dello 0,3%. Previsioni per il 2008 inferiori a questa cifra implicano, dunque, che si manifesti una recessione in corso d'anno; previsioni superiori, come quella contenuta nel Dpef, presuppongono una dinamica positiva, ancorché in rallentamento, nella seconda metà dell'anno.

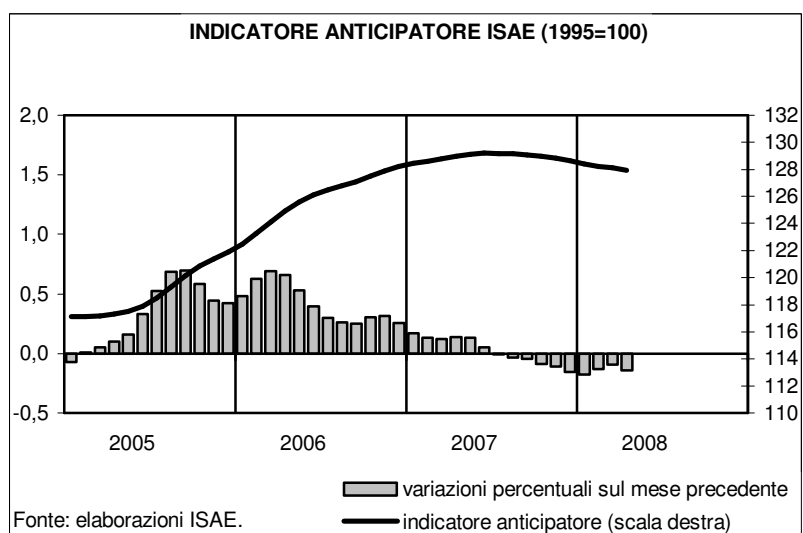
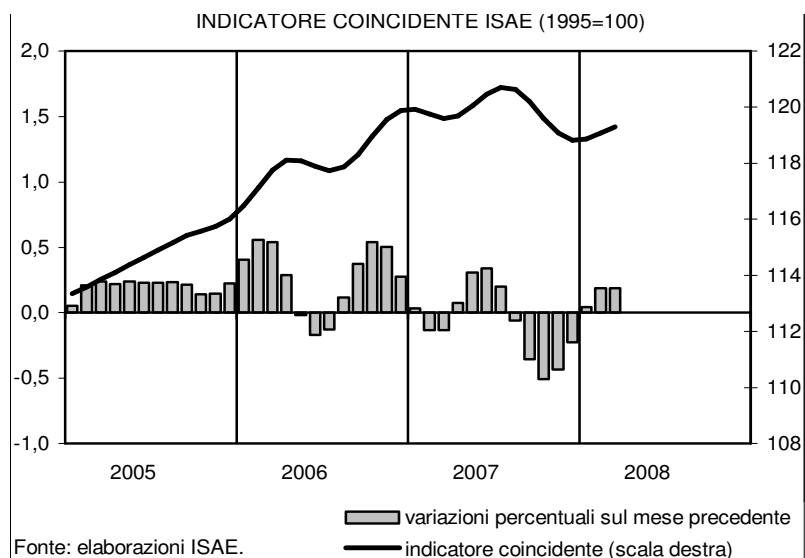
La divaricazione delle valutazioni dei previsori emersa nelle ultime settimane è indicativa della condizione di incertezza della fase attuale e conduce a domandarsi se il ciclo debole possa effettivamente evolvere in una caduta recessiva. Le valutazioni ISAE tendono ad attribuire, allo stato delle informazioni disponibili, una probabilità ancora relativamente bassa a questa eventualità. Le indicazioni congiunturali per il secondo trimestre non sembrano implicare un segno negativo nell'andamento dell'economia. Le informazioni su produzione industriale, fatturato e ordinativi di aprile mostrano una apertura di trimestre favorevole, risentendo probabilmente anche di "rumore statistico" connesso alla atipica collocazione della Pasqua. L'attività economica si è poi indebolita nel corso dei mesi primaverili, come segnalato dal calo di fiducia delle imprese manifatturiere rilevato nelle inchieste ISAE. Nonostante tale ridimensionamento la dinamica della produzione industriale dovrebbe essersi mantenuta nel secondo trimestre in terreno positivo, consentendo di dare ancora luogo a un incremento del PIL.



Per i mesi successivi la lettura delle ultime inchieste evidenzia uno scenario di persistenti difficoltà nel settore industriale, ma non di avvistamento recessivo. Per quanto riguarda il portafoglio ordini, elementi di debolezza si riscontrano per i beni di consumo e soprattutto per quelli intermedi, mentre per i beni di investimento si rilevano segni di stabilità nel mercato interno e positivi su quello estero. Anche sul fronte delle aspettative degli imprenditori circa produzione e ordinativi, le indagini degli ultimi tre-quattro mesi confermano il basso tono congiunturale, senza però prospettare cadute rispetto alle tendenze più recenti. Elemento di preoccupazione è costituito dal balzo delle scorte evidenziatosi nelle ultime rilevazioni.



Nell'insieme queste dinamiche vengono rispecchiate negli indici sintetici ISAE coincidente ed anticipatore relativi all'economia italiana. L'indicatore coincidente conferma il positivo andamento riscontrato all'inizio dell'anno e segnala il buon "ingresso" nel secondo trimestre. Quello anticipatore pone invece in luce l'indebolimento del ciclo che dovrebbe iniziare a concretizzarsi tra il secondo e il terzo trimestre.



Questi segnali congiunturali appaiono coerenti con lo scenario internazionale di consenso adottato dal Dpef come base di riferimento. Le ipotesi circa il quadro globale implicano una decelerazione della domanda mondiale che rimane, tuttavia, assestata su un sentiero positivo, a riflesso della buona dinamica delle economie emergenti e di quelle produttrici di materie prime energetiche. Tali aree hanno fornito nei mesi passati uno stimolo importante all'export italiano (soprattutto di beni di investimento); perdurandovi la fase espansiva, questi paesi continuerebbero a sospingere le nostre vendite all'estero nei trimestri a venire in presenza di un minore dinamismo atteso per la zona europea. L'apporto proveniente dalle esportazioni, anche in termini netti sottraendovi la dinamica delle importazioni, dovrebbe controbilanciare l'andamento della domanda interna che risente degli

effetti negativi dello shock petrolifero tanto sui consumi (via minori redditi reali) che sugli investimenti (via minore redditività). Le spese per consumi dovrebbero, in particolare, risultare poco più che stagnanti quest'anno; quelle per investimento in ulteriore frenata rispetto al 2007. In questo quadro appare realizzabile una crescita dello 0,5%, sospinta dalle esportazioni nette, come indicato nelle ipotesi previsive del Dpef per l'anno in corso. Allo stato delle informazioni disponibili, non è peraltro da escludere la possibilità che la tenuta dell'export consenta un risultato in termini di prodotto interno lordo marginalmente più elevato rispetto a quello contenuto nel documento governativo.

Punti interrogativi maggiori riguardano gli sviluppi per il 2009. Alta inflazione e bassa crescita sono tornati a essere fenomeni strettamente interrelati in Italia e negli altri sistemi avanzati, in modo analogo a quanto i paesi importatori di combustibili avevano sperimentato in occasione dei precedenti shock petroliferi. Ne consegue che nel valutare le prospettive economiche è cruciale la previsione circa l'evoluzione dei prezzi. A giugno l'inflazione italiana (come quella europea) ha toccato un altro massimo, risentendo degli aumenti dei carburanti, dei rincari nei servizi di trasporto e delle tensioni negli alimentari. Date le tendenze che ancora caratterizzano il quadro internazionale, difficilmente nei mesi estivi si potrà assistere a un rallentamento nella dinamica dei prezzi che potrebbe quindi portarsi su nuovi picchi. Si noti, tuttavia, che la core inflation (al netto dei combustibili e dei prodotti alimentari), seppure in rialzo, continua a collocarsi sostanzialmente al di sotto del dato complessivo: considerando il mese di maggio, a un'inflazione del 3,8% (indice armonizzato) corrispondeva una componente "core" del 2,8% (escludendo gli alimentari freschi) e del 2,2% (escludendo anche gli alimentari trasformati). Questa maggiore vischiosità dei prezzi dei beni e servizi non esposti in prima battuta allo shock esterno costituisce un rilevante elemento di differenza rispetto alle esperienze degli anni settanta, quando gli aumenti furono invece rapidi e diffusi alle varie componenti del paniere di consumo; si tratta di un fenomeno che, se confermato, ridurrebbe la persistenza dei rincari nel sistema economico e potrebbe rendere la via d'uscita dalla fase sfavorevole meno impervia di quella che caratterizzò i precedenti shock petroliferi.

Un processo di rientro delle tensioni nei prezzi molto graduale potrebbe prendere a concretizzarsi in autunno, a condizione che le quotazioni del greggio si stabilizzino. In questo profilo, l'inflazione italiana difficilmente si situerebbe sotto il 3,5-3,6% nella media dell'anno in corso. Se il petrolio cominciasse poi a ridimensionarsi nel 2009, per la minore pressione della domanda mondiale, e se si limitassero gli effetti di second round conseguenti agli aumenti delle materie prime importate (salvaguardando quindi la relativa stabilità dell'inflazione core), la dinamica dei prezzi potrebbe



progressivamente ripiegare il prossimo anno ridando fiato al potere d'acquisto delle famiglie e alla redditività delle imprese, con ripercussioni favorevoli sulla crescita economica. Il graduale rafforzamento dell'attività produttiva indicato nel Dpef per il 2009 (0,9%) appare dunque legato a doppio filo a questa ipotesi di rientro delle tensioni inflazionistiche; un'assunzione che è propria degli scenari internazionali di consenso attualmente adottati dalla generalità dei previsori. Date le incertezze che circondano gli sviluppi dei mercati delle commodities energetiche, la previsione è affetta da rischi al ribasso che si concretizzerebbero nel caso di uno shock petrolifero più prolungato di quello ipotizzato. Anche in un tale meno favorevole contesto, la conservazione di una relativa stabilità dell'inflazione core, a cui mantenere agganciate per quanto possibile le aspettative, rappresenterebbe una condizione essenziale per contenere tempi e conseguenze della crisi petrolifera.

## **FINANZA PUBBLICA**

### **Il Documento di programmazione economico-finanziaria per gli anni 2009-2013**

Dopo il favorevole risultato del 2007, che ha visto scendere il *deficit* pubblico all'1,9% del PIL, e il rialzo atteso per l'anno in corso (al 2,5%) sostanzialmente dovuto al rallentamento della crescita e a una manovra di bilancio espansiva – che non ha tuttavia impedito la chiusura della procedura per disavanzo eccessivo avviata a luglio del 2005 –, il Documento di programmazione economico-finanziaria (DPEF) per gli anni 2009-2013 prospetta andamenti tendenziali dei conti pubblici in lieve peggioramento nel 2009 (con un disavanzo al 2,6%), e poi di nuovo in miglioramento in percentuale del PIL, ma ancora elevati a fine periodo (con un *deficit* all'1,8% del PIL nel 2013).

Grazie agli interventi programmati, nel 2011 secondo il Documento dovrebbe essere raggiunto un sostanziale pareggio di bilancio (-0,1%), cui farebbe seguito un lieve attivo nell'anno finale della previsione (+0,1% nel 2013).

Il percorso di riequilibrio dei conti dovuto a una manovra triennale nel periodo 2009-2011 – con una riduzione dell'indebitamento netto delle Amministrazioni Pubbliche di 2,4 punti percentuali di PIL, dal 2,5% programmatico atteso per l'anno in corso allo 0,1% programmato per il 2011 - si sostanzia nel DPEF in un calo delle spese correnti al netto degli interessi di 1,5 punti, in una diminuzione di quelle in conto capitale di 0,7 punti e in un aumento della pressione fiscale di 0,1 punti percentuali di PIL.

Rispetto agli andamenti tendenziali, si possono evidenziare alcuni aspetti.

La riduzione della percentuale sul PIL della spesa primaria corrente incomincia dal 2010, dovendosi coprire nel 2009, con buona parte della manovra, sostanzialmente gli effetti dei rinnovi contrattuali e le erogazioni, di incremento o reintegro, ai fondi per l'occupazione e le politiche sociali. Il calo della percentuale sul PIL della spesa in conto capitale inizia dal 2009 e si intensifica sino a toccare i sei decimi in meno rispetto alle tendenze a legislazione vigente nel 2011.

La pressione fiscale risente dell'intrecciarsi degli effetti non lineari nel tempo dei vari sgravi concessi. Scende (dal 43,3% del 2007) nel 2008 sia nel conto tendenziale (al 42,8%) che in quello programmatico (al 43%), grazie alla manovra sull'ICI e agli interventi di riduzione del cuneo fiscale, praticati sull'IRAP dallo scorso anno ma gravanti in modo particolare sul 2008. Scende ancora - secondo la legislazione vigente - nel 2009 (al 42,6%) per poi risalire e tornare nel biennio 2010-2011 al livello dell'anno in corso (42,8%), scontando sostanzialmente gli effetti dei provvedimenti di riduzione delle aliquote IRES (e concomitante ampliamento della base imponibile) disposti nella finanziaria per il 2008, che riducono il gettito nel solo 2009. A livello programmatico, l'onere fiscale rimane sostanzialmente stabile (al 43-43,1% del PIL), una volta disposta una manovra di 5,5 miliardi di euro nel solo 2009.

Le principali e determinanti novità che hanno accompagnato la presentazione del DPEF riguardano l'anticipazione della manovra rispetto agli usuali tempi e l'estensione della stessa a un triennio, con la conseguente possibilità di costruzione di un dettagliato e completo quadro programmatico delle Amministrazioni Pubbliche all'interno del DPEF.

Si tratta di un cambiamento di assoluta rilevanza nella filosofia dell'intervento pubblico e nella strategia di bilancio, che avvicina la posizione dell'Italia a quelle dei Paesi europei più avanzati in tale campo.

Il nuovo DPEF è in linea con le regole europee. Innanzi tutto, nel riconoscimento dei vincoli esterni: con l'indicazione del pareggio di bilancio entro il 2011, così come stabilito nel Consiglio Europeo dell'aprile del 2007; con la riduzione annuale del disavanzo strutturale – al netto degli effetti del ciclo e delle misure *una tantum* – pari allo 0,5% del PIL; con la diminuzione del rapporto debito pubblico/PIL. Inoltre, questo DPEF, nel mantenere gli impegni presi dal precedente Governo, risponde alle indicazioni circa il miglioramento della *governance* fiscale individuate con

la riforma del Patto di stabilità e crescita del marzo 2005, laddove si invitano i Paesi membri alla continuità negli obiettivi di finanza pubblica ai cambi di Governo.

Il conseguimento dei vincoli “europei” richiederà uno sforzo notevole e impegnativo, che si avvarrà degli strumenti individuabili in questa nuova impostazione della politica di bilancio, quali strumenti legislativi, istituzionali, operativi, finanziari.

Quanto ai primi, accanto al decreto legge appena approvato in Parlamento – che anticipa sostanzialmente la manovra -, sono previsti un disegno di legge di completamento della manovra stessa e due disegni di legge delega di attuazione della Costituzione, in particolare concernenti la concreta applicazione del federalismo fiscale (art. 119 Cost.), la definizione delle funzioni fondamentali degli Enti decentrati (art. 117 Cost.) e la disciplina dell’ordinamento di Roma Capitale (art. 114 Cost.).

Si sottolinea l’importanza ai fini del riequilibrio della finanza pubblica di una attenta attuazione del federalismo fiscale, di cui l’ISAE, dopo i numerosi contributi forniti negli scorsi anni, ritornerà a occuparsi in maniera specifica - insieme agli Istituti regionali IRPET di Firenze, IRES Piemonte, IReR lombardo e all’SRM di Napoli - nella predisposizione del Rapporto sulla finanza locale di fine anno.

Quanto agli aspetti istituzionali, l’assoluta novità rispetto al passato riguarda la predisposizione di un piano triennale di impostazione della politica di bilancio, con una manovra sui conti pubblici che, diversamente dalle precedenti, supera l’orizzonte temporale annuale. La definizione degli interventi è stata inoltre anticipata all’inizio dell’estate, ben prima della tradizionale data di scadenza del 30 settembre e in concomitanza alla presentazione del DPEF.

Le novità introdotte comportano conseguenze di rilievo nella programmazione di bilancio di medio termine. In particolare l’allineamento della manovra ai tempi di preparazione e all’orizzonte temporale del DPEF, di cui essa costituisce nel contempo il piede legislativo e lo strumento attuativo, consente di superare la tradizionale scissione tra programmazione ed esecuzione di bilancio. A ciò contribuisce anche il dettaglio con cui è stato presentato il conto della PA, a vantaggio di quantità e trasparenza della informazione.

Vi è, innanzitutto, la giusta considerazione della dimensione *temporale* entro cui si esplicano gli effetti economici delle misure di bilancio, che può essere correttamente percepita nel segno e nell'intensità solo attraverso la pluriennalità del bilancio pubblico. Essa consente inoltre di superare la miopia nell'amministrazione del bilancio, dando giusta considerazione ai costi che ricadono sui bilanci futuri.

In secondo luogo, rileva la dimensione *strategica*, in base alla quale un'adeguata definizione delle linee guida della politica di bilancio di un Paese richiede una visione prospettica di medio e lungo termine.

Inoltre, si deve considerare la dimensione relativa alla *time-consistency* nella condotta delle politiche fiscali, in base alla quale il Governo si impegna a perseguire gli obiettivi fissati su un sentiero predefinito, e che può essere assicurata solo da uno scenario pluriennale, legislativamente vincolante. L'accostamento del piano economico alla manovra finanziaria dà quindi coerenza agli obiettivi interni della legislatura di governo. Esso è inoltre in linea con le regole fiscali europee, che contemplan di verificare la sostenibilità delle finanze pubbliche in una prospettiva di medio termine.

Le modifiche appena introdotte nei documenti di bilancio muovono nella direzione indicata dal dibattito accademico e istituzionale sul tema, a cui lo stesso ISAE ha contribuito, e secondo cui l'inclusione di tali elementi implicherebbe chiarezza negli obiettivi di bilancio, stabilità e maggiore certezza circa le risorse di bilancio disponibili, con evidenti benefici sulla gestione delle risorse pubbliche e sul monitoraggio delle stesse per opera anche di altre istituzioni e dei cittadini. Tali modifiche riprendono inoltre, almeno in parte, analoghe misure già introdotte da tempo in alcuni Paesi europei, in particolare Regno Unito e Paesi Bassi, dove la programmazione di bilancio di medio termine può essere definita un successo.

Rilevante, infine, per il coordinamento della finanza pubblica, è la possibilità di conoscere in anticipo - rispetto a quanto avvenuto in passato - gli impegni richiesti (almeno nel loro ammontare) agli Enti decentrati quale contributo al rispetto dei vincoli europei per una corretta impostazione della pianificazione pluriennale dei bilanci locali.

Quanto agli strumenti operativi e finanziari, nel decreto legge 112 del 25 giugno 2008 sono indicate le norme di finanza pubblica, che dovrebbero rimanere stabili per un triennio, con indicazione degli effetti finanziari che si aggiungeranno sia nel 2010 che nel 2011.

### **La manovra del decreto legge 112/2008**

La manovra lorda complessiva per i tre anni raggiungerà nel 2011 il valore, cumulato, di circa 34,8 miliardi di euro. Le risorse lorde deriveranno da interventi con effetti crescenti e pari allo 0,9% del PIL nel prossimo anno, all'1,3% nel 2010 e al 2% cumulato del PIL previsto nel DPEF per il 2011. La manovra netta di riduzione del *deficit* tendenziale predisposta tramite il decreto ammonterà – sempre in termini di prodotto interno lordo -, rispettivamente, allo 0,6% (9,8 mld.), all'1% (17 mld.) e all'1,8% (30,6 mld. circa) a fine triennio.

Per quanto riguarda la composizione della manovra, a fronte di maggiori entrate intorno ai 5,5 miliardi nel triennio, sono predisposte misure correttive della spesa per 9,6 miliardi nel 2009, che salgono a circa 15,8 nell'anno successivo, sino a circa 29 nel 2011.

Con riferimento alle risorse complessive da reperire e ai principali strumenti identificati, sul versante delle entrate, il maggior gettito deriva da disposizioni – in larga parte di rimodulazione della base imponibile - relative ai settori petrolifero e del gas (2,3 mld. nel 2009, 1,4 nel 2010, 1,2 nel 2011, con l'introduzione anche di una addizionale IRES) e riguardanti banche e assicurazioni (rispettivamente 2,4 mld., 2,9 e 2,3), oltre che da misure volte a incrementare l'efficienza dell'amministrazione finanziaria nei controlli di contrasto dell'evasione fiscale, con efficacia crescente nel tempo (0,5 mld., 0,8 e 1,9).

Sul versante delle uscite, i risparmi più consistenti sono riconducibili: al Patto di stabilità interno (per 3,2 mld. circa nel 2009, 5,2 nel 2010 e 9,2 nel 2011, con importi rilevanti richiesti anche alle Regioni a statuto speciale), con l'obiettivo anche di ridurre l'incidenza delle spese di personale rispetto al complesso delle spese correnti, previo accordo in Conferenza Unificata circa parametri e criteri di virtuosità, tenendo conto delle dimensioni demografiche degli enti e dell'andamento della spesa corrente nel quinquennio precedente; a riduzioni delle dotazioni finanziarie delle missioni di spesa di ciascun Ministero (previa individuazione dell'insieme delle varie tipologie di spesa non aggredibili), sia di natura corrente (2,9 mld., 3,4 e 6,2) che in conto capitale (2,2 mld., 3,4 e 8,3); a misure riguardanti la sanità (per 2 mld. nel 2010 e 3 nel 2011); ad interventi relativi al pubblico

impiego (0,8 mld., 1,3, sino a 1,8 nel triennio), attraverso nuovi limiti al *turn-over*, diminuzione di docenti e di lavoratori ATA (amministrativi, tecnici e ausiliari) nella scuola e numerosi altre norme che incidono su diversi ambiti (contrattuali e non) che determinano la spesa del personale (malattia e controlli medici, prepensionamenti, scatti automatici, riduzione delle risorse disponibili per la contrattazione integrativa).

Riguardo all'impiego delle risorse, una lieve perdita di gettito è ascrivibile alla proroga di talune agevolazioni fiscali e ad altro (0,5 mld., che poi si riducono a 0,1); mentre le maggiori spese (superiori ai 4 mld. nel triennio), sostanzialmente saranno indirizzate al rinnovo dei contratti pubblici (circa 2,5 mld.), ai fondi per l'occupazione (0,7) e per le politiche sociali (0,3), o deriveranno dagli effetti dell'abolizione del divieto di cumulo tra pensione e attività lavorativa (0,4 mld.).

Quanto alla valutazione della manovra, sono possibili alcune osservazioni.

La suddivisione degli interventi orientata ai risparmi di spesa appare pienamente condivisibile, al fine anche di stabilizzare sostanzialmente la pressione fiscale sui livelli dell'anno in corso, già in riduzione rispetto al picco toccato nel 2007.

Per quanto riguarda la composizione delle misure correttive, infatti, la manovra appare basata maggiormente sulle uscite. Solo nel primo anno si bilanciano maggiori entrate nette e minori spese nette (rispettivamente pari a 5 e 4,8 mld.); nel biennio successivo, non sono previsti incrementi aggiuntivi di gettito, mentre gli effetti delle misure intraprese dal lato delle spese implicano risparmi ulteriori e crescenti, per 6,8 miliardi nel 2010 e per 13,2 nel 2011. In sostanza, il decreto prevede interventi per il biennio 2010-2011 unicamente sul versante della spesa.

I risparmi si cercano in larga parte tra le spese di funzionamento delle Amministrazioni – con contenimento delle dinamiche occupazionali e moderazione salariale sia a livello centrale che decentrato - anche se, inevitabilmente, l'entità della correzione non può non implicare un ridimensionamento – che è programmato soprattutto nell'anno finale della manovra – delle spese in conto capitale sul PIL. E' evidente, dunque, la necessità di costruire ordini di priorità nelle scelte di investimento, selezionando le opere effettivamente rilevanti.

Si rimarca, inoltre, l'importanza del mantenimento di misure volte al recupero dell'evasione fiscale.

Quanto all'efficacia della manovra, da un lato, appaiono realizzabili gli introiti dovuti alle disposizioni fiscali, anche per il necessario lasso temporale lasciato all'esplicarsi degli effetti derivanti dalla gradualità dello sforzo dell'Amministrazione finanziaria. Dall'altro, permangono i rischi tipici relativi al raggiungimento dei risparmi, sebbene - almeno nel 2009 - i risultati dovrebbero essere maggiormente conseguibili, dopo la manovra non restrittiva che ha caratterizzato l'anno in corso.

Si apprezza il mantenimento triennale degli impegni programmati ma inevitabilmente si evidenzia la difficoltà di ottenere così ingenti tagli di spesa, in particolare con riferimento alle missioni dei Ministeri (seppure con la possibilità di una maggiore flessibilità nella gestione di bilancio), nell'ambito dei quali i primi tentativi sperimentati in tale direzione nel recente passato non hanno dato gli esiti sperati. Ancor più, quindi, si sottolinea l'importanza di un monitoraggio costante e puntuale dell'attuazione delle norme e dei comportamenti specifici degli amministratori.

Quanto al Patto di stabilità interno (PSI), si pone nuovamente l'accento sui risparmi di spesa e, in particolare, su quella relativa al personale, anche reintroducendo la sanzione consistente, in caso di mancato rispetto, nel divieto di procedere ad assunzioni a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale.

Si deve sottolineare che esistono margini di riduzione della spesa negli Enti decentrati. Da analisi dell'ISAE sembra emergere che una certa percentuale di Comuni, ad esempio, presenterebbe spese effettive maggiori di quelle *standard*, che risulterebbero appropriate in base a fattori quali la demografia, le caratteristiche del territorio, la struttura economica, il contesto istituzionale e altro. Così come si evidenzia che maggiore attenzione potrebbe essere posta ai piccoli Comuni, con popolazione sino ai 5.000 abitanti, esclusi dal PSI: la quota di quelli con popolazione compresa tra i 1.001 e i 5.000 abitanti che hanno mostrato, ad esempio, un saldo medio negativo - calcolato secondo le regole del Patto per il 2007- è stata superiore alla quota corrispondente relativa alla classe di popolazione 5.001-10.000.

Con riferimento alla spesa sanitaria, e riguardo all'Accordo che dovrebbe essere sottoscritto entro il 31 luglio prossimo, si ritiene importante insistere nello stretto monitoraggio e controllo delle Regioni in disavanzo strutturale e, in particolare, di quelle Regioni (Lazio, Campania e Sicilia) il cui *deficit* nel 2007 ha costituito circa l'83% di quello totale del settore sanitario nazionale. La

sorveglianza dal “centro” è infatti indispensabile, nella consapevolezza che l’attuazione del federalismo non può prescindere dal miglioramento delle capacità gestionali e degli *standard* qualitativi nelle amministrazioni di alcune aree del Paese.

Quanto al pubblico impiego, dopo gli esiti contraddittori del passato viene riproposta una manovra di contenimento della spesa attraverso i blocchi del *turn-over* con una modulazione differenziata a seconda degli anni e dei settori, con limitazioni estese anche alle Università, sinora fuori dal blocco delle assunzioni. Il richiamo alla mobilità – prerequisite per l’avvio delle procedure di assunzione – diversamente dai precedenti provvedimenti, è caratterizzato da contenuti più prescrittivi, con sanzioni in caso di rifiuto.

Sui risultati dei provvedimenti inerenti il *turn-over* e la riduzione degli organici pesano sia la complessità e i limiti operativi delle procedure (in particolare, per gli esiti della mobilità), sia l’estensione generalizzata che, limitando l’autonomia delle amministrazioni, può ingenerare un abbassamento del livello dei servizi in taluni settori per il mancato ricambio del personale e per la compressione degli organici. Inoltre, rimane da verificare come il controllo sulla creazione di nuovo precariato possa avere pieno successo, viste le esperienze del passato che hanno sostanzialmente portato ad aggirare il blocco delle assunzioni.

Riguardo alla manovra sulla scuola, è da rilevare come siano prevedibili dinamiche diverse nei diversi ordini di istruzione, che potrebbero rendere difficile perseguire l’obiettivo di miglioramento degli *standard*. Anche le ultime previsioni ISTAT sulle dinamiche demografiche confermano, infatti, aumenti nella fascia in età della scuola dell’obbligo, con forti differenziazioni territoriali: aumenti consistenti nel Nord-Est e Nord-Ovest e cali nel Sud.

E’ da considerare positivamente l’ampliamento del ruolo della Corte dei Conti. I suoi rilievi sui contratti nazionali avranno valore prescrittivo (sinora il Governo aveva facoltà di registrare i contratti in presenza dei rilievi della Corte). Inoltre, ad essa verranno inviate obbligatoriamente informazioni sulla contrattazione integrativa, certificate dagli organi di controllo interno al fine di accertamenti riguardanti “ oltre il rispetto dei vincoli finanziari previsti dalla vigente normativa in ordine alla consistenza delle risorse assegnate ai fondi per la contrattazione integrativa ed all’evoluzione della consistenza dei fondi e della spesa derivante dai contratti integrativi applicati, anche la concreta definizione ed applicazione di criteri improntati alla premialità, al riconoscimento del merito ed alla valorizzazione dell’impegno e della qualità della prestazione individuale, con



riguardo ai diversi istituti finanziati dalla contrattazione integrativa, nonché a parametri di selettività, con particolare riferimento alle progressioni economiche.”

La Corte dei Conti interviene, con queste norme, nei punti più rilevanti della contrattazione integrativa (ammontare delle risorse disponibili, definizione e applicazione di criteri selettivi e di premialità), che dovrebbero poter qualificare il ruolo della stessa contrattazione ai fini del miglioramento del servizio pubblico offerto.

## DECRETO LEGGE 112/2008

	2009	2010	2011
<b>RISORSE</b>	<b>15.118</b>	<b>21.211</b>	<b>34.766</b>
<i>In percentuale del PIL</i>	<i>0,9</i>	<i>1,3</i>	<i>2,0</i>
<b>MAGGIORI ENTRATE</b>	<b>5.505</b>	<b>5.452</b>	<b>5.773</b>
Disposizioni settori petrolifero e del gas	2.282	1.441	1.189
Disposizioni su banche e assicurazioni	2.358	2.898	2.287
Efficientamento Amministrazione finanziaria	513	793	1.953
Altro	352	320	344
<b>MINORI SPESE</b>	<b>9.613</b>	<b>15.759</b>	<b>28.993</b>
Pubblico impiego	768	1.280	1.830
Patto stabilità interno	3.150	5.200	9.200
Sanità	0	2.000	3.000
Riduzione spesa corrente missioni	2.939	3.362	6.168
Riduzione spesa in conto capitale missioni	2.210	3.426	8.334
Altro	546	491	461
<b>IMPIEGHI</b>	<b>5.309</b>	<b>4.171</b>	<b>4.168</b>
<i>In percentuale del PIL</i>	<i>0,3</i>	<i>0,2</i>	<i>0,2</i>
<b>MINORI ENTRATE</b>	<b>545</b>	<b>134</b>	<b>97</b>
Proroga agevolazioni fiscali e altro	545	134	97
<b>MAGGIORI SPESE</b>	<b>4.764</b>	<b>4.037</b>	<b>4.071</b>
Pubblico impiego	2.485	2.485	2.485
Proroga finanziamento CONI	450	450	450
Abolizione divieto di cumulo pensione-lavoro	390	390	390
Incremento Fondo per l'occupazione	700	0	0
Reintegro Fondo politiche sociali	300	0	0
Altro	439	712	746
<b>MANOVRA NETTA</b>	<b>9.809</b>	<b>17.040</b>	<b>30.598</b>
<i>In percentuale del PIL</i>	<i>0,6</i>	<i>1,0</i>	<i>1,8</i>

## GIUSTIZIA CIVILE

Gli effetti negativi che l'inefficienza della giustizia civile può produrre sull'economia sono molteplici e la letteratura ha individuato ed evidenziato empiricamente l'esistenza di numerosi di essi: compromettere la crescita dimensionale, impedire lo sviluppo dei mercati finanziari, distorcere il mercato del credito e quello del prodotto, ostacolare la crescita dell'economia.

L'impatto negativo prodotto sull'economia dalla lentezza della giustizia civile trova riscontro anche in diversi sondaggi e inchieste. Secondo un'indagine Capitalia (2007) ben il 12% delle imprese italiane ritiene l'inefficienza della giustizia civile il maggior ostacolo alla crescita dimensionale (preceduta solo dalla burocrazia, 17%, alla concorrenza Asiatica viene attribuito soltanto un 2%).

Il risultato che emerge dalle analisi contenute nell'ultimo Rapporto ISAE (giugno 2008), è che l'aspetto della regolazione influisce non meno di quello finanziario sul ritardo infrastrutturale italiano e in diversi casi è addirittura predominante e che se le principali questioni si annidano in problemi di ipernormazione, confusione normativa, mancanza di chiarezza nelle attribuzioni di responsabilità, le criticità più gravi risiedono nella mancanza di una giustizia efficiente. A tale inefficienza, infatti, vanno attribuite il discostamento tra *law in book* e *law in action*, che si riscontra in diversi dei settori analizzati e l'inefficacia delle politiche normative intraprese in passato. Se ordine normativo, regolazione per la trasparenza e efficienza della giustizia civile appaiono gli ambiti prioritari in cui intervenire per accelerare il recupero del ritardo infrastrutturale – sia materiale che immateriale - italiano, il recupero di efficienza della giustizia civile risulta essere propedeutico per il successo di qualsivoglia intervento progettato. E' pertanto da valutare molto positivamente l'attenzione dedicata nella manovra ai problemi di efficienza della giustizia civile.

La manovra non agisce sulla giustizia utilizzando lo strumento dell'incremento di spesa destinata al settore e, sulla base delle nostre analisi, questa scelta è da considerarsi efficiente. Infatti pur con tutte le riserve legate alla difficoltà del reperimento dei dati e alle differenze tra paese e paese, emerge chiaramente, nel confronto internazionale, che l'Italia risulta disporre di un numero di magistrati e di un impiego di risorse finanziarie non inferiore, e talvolta superiore, a paesi che pure mostrano una performance giudiziaria migliore.

Tab.1 --: Spesa pubblica per gli uffici giudiziari e per le procure per abitante; tempi medi di risoluzione di alcune tipologie di processo - Anni 2001, 2004, 2005

Paesi	Spesa tribunali e procure pro capite	Giudici Togati per 10.000 abitanti <sup>(1)</sup>	Giudici Onorari <sup>(1)</sup>	Rapporto prodotto/spesa		Tempi medi di risoluzione di alcune tipologie di processi (in giorni)		
				procedimenti penali conclusi per Euro (3)	procedimenti civili conclusi per Euro (3)	Divorzio	Licenziamento	Inadempimento contrattuale
	2004	2004	2004	2001	2001	2004	2004	2005
Austria	62.4	2.1	n.a.	0.8	2.9			342
Denimarca	28.7	0.7	n.a.	3.8	3.6	100		190
Finlandia	46.7	1.7	7.2	1.5	2.3	240	264	228
Francia	46.7	1.0	3.6	2.2	2.2	423	342	331
Germania	96.3	2.5	4.3	0.7	4.0	302		394
Irlanda	31.3	0.3	0.0					217
<b>Italia</b>	<b>67.0</b>	<b>1.0*</b>	<b>1.0</b>	<b>1.4</b>	<b>1.4</b>	<b>582</b>	<b>696</b>	<b>1210</b>
Paesi Bassi	67.4	1.1	0.6	1.0		117	19	408
Portogallo	49.8	1.5	0.7			308	244	495
Regno Unito	22.6	0.4	5.5	2.1	4.1			229
Spagna	55.5	1.0	0.3			251	80	515
Svezia	61.2	1.9	8.5	0.9	0.9			208.0

Fonte: CEPEJ *European Judicial System* 2006; RGS *Conto Annuale* 2005, Netherland Council for the Judiciary, *Bench Marking in an International Perspective* 2004, World Bank *Doing Business* 2007.

1) Magistrati che svolgono esclusivamente funzioni giudicanti

3) Valori calcolati tenendo conto delle PPP, Valore Paesi Bassi posto =1

\* Difficoltà di non poco conto nel calcolo del numero dei magistrati derivano anche dal conteggio dei soggetti che svolgono l'attività di pubblico ministero. In Italia tali soggetti fanno parte dell'organico della magistratura, ma lo stesso non accade per tutti i Paesi. I dati del Consiglio d'Europa riportati nella tabella 1 alla colonna 2 (magistrati per 10.000 abitanti), tengono conto esclusivamente dei soggetti che svolgono funzioni giudicanti ed escludono quelli dedicati alla funzione requirente (includendo anche questi il rapporto salirebbe da 1 a 1,37). Se infine si tenesse conto anche dei magistrati che, distaccati dai tribunali, lavorano presso il Ministero della Giustizia, il Consiglio Superiore della Magistratura o la Corte Costituzionale, il dato per l'Italia salirebbe al valore di 1,6.

L'analisi dal lato dell'offerta rivela alcune inefficienze - tra le quali emergono quelle legate a questioni di razionalizzazione della dimensione degli uffici giudiziari; ma inefficienze non tali da giustificare la congestione e i ritardi della giustizia civile italiana.

Rilevanti problemi di organizzazione delle risorse emergono dall'analisi di economia industriale svolta sull'attività degli uffici giudiziari, che rivela l'esistenza di ampie economie di scala non

sfruttate. Le dimensioni medie dei tribunali sono troppo piccole e questo compromette la produttività dei magistrati.

Un maggiore recupero di efficienza sarebbe possibile con una revisione della geografia giudiziaria volta ad accorpate gli uffici di minori dimensioni.

Dall'analisi emerge evidente che mentre la riforma del giudice unico - che nel 1999 ha previsto l'accorpamento di tribunali e preture - ha comportato un recupero di efficienza, dopo il 2001 la situazione generale è rimasta del tutto immutata.

L'esame della regolazione della selezione e della progressione di carriera dei magistrati, infine, rivela l'insufficienza degli incentivi a conservare e sviluppare la qualità professionale del giudice.

Il problema della lentezza del processo civile, più che nelle pur rilevanti questioni di quantità ed efficiente organizzazione delle risorse impiegate dallo Stato nell'amministrazione della giustizia, risulta essere una questione di incentivi che il sistema normativo produce sui protagonisti della contesa: le parti in causa (cittadini, imprese, pubblica amministrazione), gli avvocati e i magistrati.

Le leve su cui agisce l'intervento del governo sono tre: il conferimento di un maggiore potere di controllo del giudice sulle parti nella gestione del contenzioso; la semplificazione del processo (prevedendo alternative semplificate dell'iter processuale e un uso più ampio dei sistemi informatici); l'introduzione di incentivi al ricorso alla conciliazione come alternativa al processo. L'intento complessivo appare essere quello di ridurre la quota di congestione della giustizia civile connessa agli appesantimenti dei processi, prodotti da complicazione dei riti, abuso di garanzie e tattiche dilatorie delle parti, o da sterile litigiosità.

Dalle analisi svolte dall'ISAE emerge che nell'ordinamento italiano esistono considerevoli incentivi allo sviluppo della componente patologica della domanda di giustizia civile, che trova espressione proprio nell'utilizzo di tattiche dilatorie nell'ambito del processo.

Tale componente è generata dalla diffusione di comportamenti opportunistici fondati sulla convenienza, per soggetti palesemente in torto, a farsi chiamare in giudizio - piuttosto che ottemperare alle richieste della controparte - al fine di spuntare una transazione più favorevole.

La disciplina in tema di interessi legali, la normativa sulla rifusione, a carico della parte soccombente, delle spese sostenute per l'assistenza legale dalla parte vincente in giudizio, e la lunghezza dei tempi attesi di risoluzione delle controversie costituiscono variabili determinanti nell'incentivare tali comportamenti opportunistici e dunque nel gonfiare la domanda di giustizia.

L'intervento proposto dal governo potrebbe incidere su diversi di questi punti e costituire un primo passo importante verso il miglioramento dell'efficienza della giustizia civile.

Importante sarebbe implementare e integrare questi primi interventi avviati dal Governo con ulteriori riforme che riescano a centrare ulteriormente gli obiettivi cruciali per la riduzione dei tempi della giustizia e garantire maggiore successo agli interventi proposti.

Dalle analisi ISAE emerge che il problema della lentezza del processo civile (più che nelle pur rilevanti questioni di quantità ed efficiente organizzazione delle risorse impiegate dallo Stato nell'amministrazione della giustizia) risulta essere una questione di incentivi che il sistema normativo produce sui protagonisti della contesa: le parti (cittadini, imprese, pubblica amministrazione), gli avvocati e i magistrati.

La riforma proposta dal Governo agisce prevalentemente sugli incentivi che interessano le parti: utili sarebbero interventi che si affiancassero nell'introdurre incentivi adatti a incidere sulle azioni di avvocati e magistrati. Diversamente esiste la possibilità che, come già avvenuto in passato, modifiche del disposto normativo, anche apparentemente modeste, volte ad assicurare maggiori garanzie, o anche soltanto la prassi processuale, portino a ridurre sensibilmente o addirittura a vanificare gli effetti dell'intervento. Il recupero di efficienza della giustizia civile richiede infatti un'azione coordinata e cooperativa di tutti i protagonisti del processo.

Un elemento importante nella complicazione delle controversie civili deriva dalla combinazione della normativa processualcivile italiana, molto garantista, e la formula di remunerazione degli avvocati (che è stabilita con legge dello Stato). La formula di determinazione dell'onorario degli avvocati è ancora oggi nella sua essenza regolata da un Regio Decreto del 1933 e prevede che la parcella del difensore sia legata indissolubilmente al numero di attività svolte nell'ambito del processo. Questo sistema produce non poche distorsioni: tanto più l'avvocato è abile e lavora per ridurre al minimo le procedure per risolvere la contesa, tanto più basso è il compenso. Un disincentivo a semplificare, con ricadute negative sui tempi di svolgimento dei processi civili.

Inoltre poiché l'onorario dipende da quanto il processo si complicherà, all'avvocato non è possibile fornire un preventivo di spesa al cliente, che dunque non può valutare in anticipo se la causa conviene economicamente oppure no.

Un intervento da considerare sarebbe quello di sostituire la formula attuale, a prestazione, con una basata sul forfait (quale quella adottata in Germania). L'avvocato potrebbe scegliere strategie poco complicate e più veloci senza che l'onorario ne sia compromesso (perciò sarebbe fortemente incentivato ad alleggerire i fascicoli e perciò ad abbreviare i tempi dei processi). Il cliente potrebbe in tal caso disporre di un preventivo e capire in anticipo se la causa gli conviene economicamente oppure no, con il risultato di disincentivare le cause di contenuto giuridico semplice e di valore economico modesto. Il risultato complessivo sarebbe quello di alleggerire e velocizzare la giustizia civile.

Inoltre tale modifica renderebbe virtuose le norme introdotte dal decreto Bersani del 2006, e ne eliminerebbe le distorsioni, per aumentare la concorrenza nel settore (abolizione dei minimi, pubblicità, compenso legato al successo della prestazione), consentendo ai prezzi offerti dai professionisti di divenire reali segnali di qualità e favorendo sia un miglior servizio per i consumatori, sia lo sveltimento dei processi.

Dal lato degli incentivi di comportamento diretti ai magistrati, maggiore accento sui criteri di meritocriticità nella progressione di carriera dei magistrati, embrionalmente introdotti dalla riforma Mastella dell'ordinamento giudiziario, sarebbero auspicabili. Le regole di progressione di carriera hanno tuttavia rilevanti e inevitabili interazioni con quelle volte ad assicurare l'indipendenza dei magistrati, e un equilibrio tra due priorità fondamentali – qualità professionale e terzietà del giudice – è difficile da realizzare. Favorire la specializzazione - che consente uno sviluppo della formazione professionale del magistrato attraverso un processo di apprendimento sul campo (learning by doing) – consente di aggirare almeno in parte questo trade-off. Analisi ISAE evidenziano una relazione positiva tra dimensione degli uffici giudiziari e produttività dei magistrati, legata a fenomeni di specializzazione. Per questo motivo sarebbe importare portare avanti il processo di incentivazione alla specializzazione dei magistrati attraverso una riorganizzazione degli uffici giudiziari che, attraverso accorpamenti di sedi diverse, ne aumenti la dimensione media. La revisione della geografia giudiziaria è una riforma di non facile attuazione, per le resistenze che puntualmente si manifestano quando essa viene proposta.

In realtà, una modifica dell'organizzazione degli uffici giudiziari verso una maggiore efficienza e una maggiore produttività dei magistrati è fattibile senza ledere il diritto al servizio per i cittadini e senza comportare necessariamente grandi spese in spostamenti di personale e ristrutturazione degli uffici.

Da un lato data l'evoluzione dei mezzi di trasporto le distanze massime previste dall'attuale disciplina – che risale agli anni '40 del secolo scorso - tra utente e ufficio potrebbero essere riviste, senza che questo implichi venir meno a quelle esigenze di tutela delle garanzie sulle quali sono state misurate.

Dall'altro con investimenti di maggiore informatizzazione dei tribunali – impliciti nelle novità normative introdotte dal Decreto Legge e indispensabili per la modernizzazione del Paese - massicci spostamenti e accorpamenti fisici delle diverse sedi potrebbero essere evitati. Analogo risultato in termini di efficienza produttiva potrebbe essere infatti raggiunto specializzando le singole sedi di tribunale all'interno di uno stesso distretto di Corte d'Appello: tutte le materie sarebbero coperte all'interno di uno stesso distretto, ma ogni tribunale si occuperebbe solo di alcune di esse.