



Bruxelles, 18.3.2015  
SWD(2015) 31 final/2

**CORRIGENDUM**

This document corrects document SWD(2015) 31 final of 26.02.2015

Corrections of clerical errors in the text

The text shall read as follows:

**DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE**

**Relazione per paese relativa all'Italia 2015  
comprensiva dell'esame approfondito sulla prevenzione e la correzione  
degli squilibri macroeconomici**

**{COM(2015) 85 final}**

## INDICE

Sintesi	1
1. Contesto: situazione e prospettive economiche	5
2. Squilibri, rischi e aggiustamento	14
2.1. Debito pubblico elevato	15
2.2. Perdita di competitività esterna	23
2.3. Tema speciale: il settore bancario italiano in un contesto di bassa crescita prolungata	39
2.4. Ricadute sulla zona euro	51
3. Altri problemi strutturali	54
3.1. Amministrazione pubblica e contesto operativo delle imprese	55
3.2. Concorrenza, infrastrutture e innovazione	61
3.3. Mercato del lavoro, istruzione e politiche sociali	69
3.4. Tassazione	77
3.5. Tema speciale: disparità regionali	81
AA. Tabella di sintesi	85
AB. Tabelle standard	93

## ELENCO DELLE TABELLE

1.1. Indicatori del quadro di valutazione della procedura per gli squilibri macroeconomici	12
1.2. Principali indicatori economici, finanziari e sociali - Italia	13
3.2.1 Tipo di aggiudicazione	63
AB.1. Indicatori macroeconomici	93
AB.2. Indicatori del mercato finanziario	94
AB.3. Indicatori fiscali	95
AB.4. Indicatori sociali e del mercato del lavoro	96
AB.5. Spese per prestazioni di protezione sociale (% del PIL)	97
AB.6. Indicatori per i risultati e le politiche dei mercati dei prodotti	98
AB.7. Crescita verde	99

## ELENCO DEI GRAFICI

1.1.	Contabilità della crescita, 2001-2013	5
1.2.	Il PIL e le sue componenti	5
1.3.	Evoluzione e scomposizione della posizione patrimoniale netta sull'estero dell'Italia	6
1.4.	Investimenti fissi lordi reali, indice (2000= 100)	7
1.5.	Stock di capitale netto in termini reali, in milioni di EUR	7
1.6.	Inflazione IAPC e componenti	8
1.7.	Tassi swap indicizzati all'inflazione in Italia	8
1.8.	Numero di occupati e tasso di disoccupazione	9
1.9.	Regimi di cassa integrazione, milioni di ore autorizzate	9
1.10.	Disoccupazione per durata (in migliaia)	10
2.1.1.	Italia - rendimento medio all'emissione del debito sovrano a medio e lungo termine (%)	15
2.1.2.	Italia - rapporto debito lordo/PIL	17
2.2.1.	Scomposizione della variazione su base annua delle componenti merci della bilancia commerciale dell'Italia	23
2.2.2.	Risultato delle esportazioni italiane a partire dalla metà del 2010, scomposizione tra paesi della zona euro e paesi esterni alla zona euro	24
2.2.3.	Quota dei settori dei beni scambiabili sul valore aggiunto lordo	25
2.2.4.	Tasso medio annuo di crescita del valore aggiunto lordo nell'arco di periodi selezionati	25
2.2.5.	Quota del valore aggiunto lordo manifatturiero per intensità tecnologica	25
2.2.6.	Propensione all'esportazione per intensità tecnologica	26
2.2.7.	Propensione alle esportazioni per settore economico, 2012	26
2.2.8.	Produttività del lavoro per dimensione aziendale (100= media rispetto al totale delle imprese)	27
2.2.9.	La propensione all'esportazione per dimensione aziendale	27
2.2.10.	Esportazioni di merci dei settori manifatturieri, per quote e dinamiche	28
2.2.11.	Quote delle esportazioni di beni per settore manifatturiero, 1995 e 2013	28
2.2.12.	Quote delle esportazioni di merci per intensità tecnologica	28
2.2.13.	Variazione delle quote settoriali del mercato delle esportazioni 2010-2013, in punti percentuali USD.	29
2.2.14.	Andamento dei costi e dei prezzi (media 2010-2014)	30
2.2.15.	Indice del costo del lavoro per unità di prodotto per un campione di paesi, settori dei beni scambiabili contro settori dei beni non scambiabili (1998= 100, sulla base delle ore lavorate)	30
2.2.16.	Indice del costo del lavoro per unità di prodotto (sulla base di equivalenti a tempo pieno) per intensità tecnologica, 1998=100	31
2.2.17.	Gli indicatori della competitività: prezzi alla produzione dei prodotti manufatti (dicembre 2010= 100)	31
2.2.18.	Qualità delle esportazioni	32
2.2.19.	Il ruolo dei servizi nella competitività non di costo dell'Italia	32

2.2.20.	Retribuzione per dipendente e per settore	33
2.2.21.	Salari effettivi e negoziati	33
2.2.22.	Curva di Phillips per l'Italia: crescita annua della retribuzione per dipendente	34
2.2.23.	Curva di Phillips per l'Italia e la zona euro sulla base dei salari negoziati, 2008-2014	34
2.2.24.	Profilo età-guadagno, 2012	35
2.2.25.	Incidenza della sovraqualificazione e della sottoqualificazione (% di lavoratori), 2012	35
2.2.26.	Aumento dei nuovi contratti stipulati e contributo per tipologia contrattuale, variazione in% su base annua	37
2.3.1.	Quota dei prestiti bancari nazionali sul totale del debito finanziario del settore delle imprese non finanziarie a fine 2013	39
2.3.2.	Leva finanziaria del settore delle imprese non finanziarie	40
2.3.3.	Numero di procedure fallimentari e di insolvenza non fallimentare e di liquidazioni volontarie in Italia	40
2.3.4.	Variazione del fatturato e del margine operativo lordo tra il 2007 e il 2013 per dimensioni aziendali	41
2.3.5.	Quota dei prestiti alle imprese deteriorati delle banche italiane	42
2.3.6.	Rapporto tra prestiti deteriorati e reddito operativo totale e rendimento del capitale proprio delle banche italiane	42
2.3.7.	Offerta e condizioni creditizie per le imprese non finanziarie italiane	43
2.3.8.	Tassi di interesse bancari sui nuovi prestiti alle imprese italiane	43
2.3.9.	Riduzione della leva finanziaria e razionamento del credito per le imprese italiane per quartile di leva finanziaria	44
2.3.10.	Vendite di attività deteriorate da parte delle banche italiane	47
2.3.11.	Esposizione delle banche italiane all'emittente sovrano nazionale e rendimento dei titoli di Stato italiani a 10 anni	50
2.4.1.	Italia - Importazioni per paese di origine (principali 15 paesi dell'UE)	51
2.4.2.	Italia - Esportazioni per destinazione (principali 15 paesi)	51
2.4.3.	Italia - Esposizione dei partner alle passività (principali 15 paesi dell'UE, escl. LU)	52
2.4.4.	Crediti bancari Italia-UE, per settore	52
3.1.1.	Rapporto totale tra numero di procedimenti penali prescritti e procedimenti penali risolti per grado	59
3.3.1.	I lavoratori scoraggiati per fasce di età	70
3.3.2.	Spesa pubblica per l'istruzione terziaria (indice 2007-100)	74
3.4.1.	Cuneo fiscale e recenti modifiche per l' <i>average production wage (APW) earner</i> al 100%	77
3.4.2.	Ammanco IVA nell'UE, 2014	79
3.5.1.	Occupazione regionale (1977 = 100)	81
3.5.2.	Tasso di disoccupazione a livello regionale	81
3.5.3.	Tasso di occupazione regionale e costi del lavoro	82
3.5.4.	Produttività del lavoro, costi del lavoro e costi del lavoro per unità di produzione nel Mezzogiorno rispetto al centro-nord, settore manifatturiero	83
3.5.5.	Indice europeo della qualità della governance 2013 e le differenze tra regioni all'interno dei paesi	84

## ELENCO DEI RIQUADRI

1.1. Processo di sorveglianza economica	12
2.1.1. Impatto del risanamento di bilancio e delle riforme strutturali sul debito pubblico	19

## SINTESI

**Dopo una prolungata contrazione la crescita dovrebbe tornare su valori positivi nel 2015, pur rimanendo ben al di sotto della media UE, e il rapporto debito pubblico/PIL dovrebbe aumentare ulteriormente.** A seguito del calo dei prezzi del petrolio, l'inflazione dovrebbe diventare negativa. La disoccupazione rimane ai massimi storici e la domanda interna resta debole. L'aumento della domanda mondiale, il deprezzamento dell'euro e il calo dei prezzi del petrolio potrebbero sostenere la crescita economica futura. L'avanzo delle partite correnti dovrebbe rafforzarsi leggermente. Il disavanzo pubblico dovrebbe raggiungere il 3% del PIL nel 2014 e diminuire nel 2015 e nel 2016. Secondo le previsioni d'inverno 2015 della Commissione europea, il rapporto debito pubblico/PIL dell'Italia dovrebbe raggiungere il 133% del PIL nel 2015. Le attuali prospettive di bassi livelli di crescita e di inflazione ne compromettono la riduzione.

Nel marzo 2014 la Commissione europea aveva concluso che l'Italia registrava squilibri macroeconomici eccessivi, che imponevano un monitoraggio specifico e un'azione politica vigorosa. La presente relazione per paese valuta l'economia dell'Italia alla luce dell'analisi annuale della crescita della Commissione europea, che raccomanda tre pilastri principali per le politiche economiche e sociali dell'UE nel 2015: investimenti, riforme strutturali e responsabilità di bilancio. In linea con il piano di investimenti per l'Europa, esplora anche le modalità per massimizzare l'impatto delle risorse pubbliche e favorire gli investimenti privati. Infine, valuta l'Italia alla luce delle conclusioni della relazione sul meccanismo di allerta pubblicata il 28 novembre 2014, nella quale la Commissione europea ha ritenuto che fosse utile procedere ad un ulteriore esame per verificare la persistenza degli squilibri o la loro correzione. Le principali conclusioni dell'esame approfondito contenute nella presente relazione per paese sono le seguenti.

- **Il persistere di bassi livelli di crescita della produttività continua a perpetuare gli squilibri macroeconomici dell'Italia, ossia il livello molto elevato del debito pubblico e la debolezza della competitività esterna.** Il PIL reale dell'Italia è sceso ai livelli dei primi anni 2000, mentre il PIL della zona euro è superiore a quei livelli di oltre il 10%. La differenza è dovuta in gran parte ai mediocri

risultati della produttività totale dei fattori, che sono all'origine del declino della competitività dell'Italia, mentre il basso tasso di crescita grava sulla sostenibilità del debito pubblico. Le riforme strutturali, sia quelle attuate che quelle in programma, dovrebbero ridurre il rapporto debito pubblico/PIL e migliorare la competitività grazie al loro impatto positivo sulla produttività e il PIL. Un forte impegno a favore di queste riforme è fondamentale, anche alla luce dell'esperienza passata, segnata da gravi carenze in termini di attuazione.

- **Il livello molto elevato del debito pubblico continua a pesare considerevolmente sull'economia italiana e a rappresentare una delle maggiori fonti di vulnerabilità, specialmente in un contesto di prolungata debolezza della crescita.** L'aggiustamento di bilancio e l'allentamento delle condizioni di mercato hanno contribuito a evitare i rischi immediati alla sostenibilità. Le precedenti riforme delle pensioni dovrebbero avere un effetto benefico a medio-lungo termine. Tuttavia, le valutazioni d'impatto del debito pubblico indicano che per ridurre in misura sostanziale il debito sono necessari un risanamento forte favorevole alla crescita, una crescita nominale sostenuta e ambiziose riforme strutturali.
- **La competitività dell'Italia non ha ancora registrato miglioramenti: la debole crescita della produttività continua a spingere al rialzo il costo del lavoro per unità di prodotto, mentre i fattori non di costo restano sfavorevoli.** La competitività dell'Italia sul mercato delle esportazioni resta debole. Il costo del lavoro per unità di prodotto è aumentato rispetto ai partner commerciali, a causa della crescita lenta della produttività. La competitività dell'Italia è inoltre ostacolata dalla specializzazione merceologica del paese e dall'elevata percentuale di piccole imprese con una posizione competitiva debole sui mercati internazionali.
- **Il protrarsi della crisi ha messo in luce i rischi insiti nello stretto rapporto del settore bancario italiano con le imprese nazionali e l'emittente sovrano.** La quota di prestiti alle imprese deteriorati è aumentata, superando di

poco il 27%. I crediti bancari alle imprese continuano a ridursi, a causa della debolezza della domanda e delle rigide condizioni di offerta alle PMI con un elevato livello di rischio di credito. L'Italia ha adottato numerose misure volte a riformare il settore bancario e a diversificare le fonti di finanziamento delle imprese. L'esposizione del settore bancario verso i titoli di Stato italiani è destinata a rimanere elevata, al pari quindi della sua vulnerabilità a sviluppi sfavorevoli sul mercato del debito sovrano italiano.

- **Gli investimenti sono stati duramente colpiti dalla crisi, il che ha aggravato il deterioramento a lungo termine della loro qualità.** Dallo scoppio della crisi gli investimenti produttivi in Italia sono diminuiti in misura significativa, e sono ora inferiori dell'1,5% alla media dell'UE in percentuale del PIL. La riduzione del volume degli investimenti è aggravata dal deterioramento a lungo termine della loro qualità.
  - **Date le sue dimensioni, l'economia italiana è una fonte potenzialmente importante di ricadute su altri Stati membri, mentre la sua ripresa dipende da condizioni esterne favorevoli.** I legami tra i finanziamenti del commercio, del bilancio e delle banche potrebbero causare ricadute su altri paesi dell'UE. Allo stesso tempo la domanda esterna e l'andamento dell'inflazione sono di primaria importanza per la ripresa dell'economia italiana trainata dalle esportazioni, per lo sforzo di riduzione del rapporto debito/PIL e per la ripresa della competitività.
- La relazione per paese contiene anche l'analisi di altri aspetti macroeconomici e strutturali, le cui principali conclusioni sono le seguenti.
- **Le carenze della pubblica amministrazione e del sistema giudiziario compromettono la qualità del contesto imprenditoriale e riducono la capacità di attuare efficacemente le riforme.** Nonostante miglioramenti marginali, permangono inefficienze nella pubblica amministrazione e nel sistema giudiziario. Secondo numerose fonti nazionali e internazionali, la corruzione rimane elevata.
  - **La mancanza di concorrenza sui mercati del prodotto, le carenze infrastrutturali e i bassi livelli di spesa per ricerca e sviluppo, in particolare da parte delle imprese, ostacolano la crescita della produttività.** In importanti settori dell'economia permangono restrizioni alla concorrenza e strozzature infrastrutturali, mentre un numero molto elevato di imprese inefficienti di proprietà delle autorità locali pesa sulle finanze pubbliche e sui risultati economici del paese. Il livello degli investimenti in ricerca e innovazione è basso.
  - **La partecipazione al mercato del lavoro rimane bassa e le politiche attive del mercato del lavoro sono deboli.** La partecipazione delle donne al mercato del lavoro, sebbene in crescita, rimane tra le più basse dell'UE. La disoccupazione giovanile è aumentata in modo esponenziale con la crisi. I servizi per l'impiego non riescono a far incontrare l'offerta e la domanda di lavoro in misura soddisfacente.
  - **Il sistema dell'istruzione italiano continua a soffrire di problemi mai risolti.** Il tasso di abbandono scolastico è ben al di sopra della media UE e l'istruzione scolastica in Italia produce risultati contrastanti in termini di acquisizione delle competenze di base.
  - **Il sistema fiscale ostacola l'efficienza economica.** L'onere fiscale sul lavoro, che è stato ridotto in misura considerevole nel corso dell'ultimo anno, rimane ancora elevato. L'adempimento degli obblighi fiscali, a livelli ancora bassi, comporta un notevole dispendio di tempo per i contribuenti italiani, mettendo a rischio le condizioni di parità sul mercato e l'equa ripartizione degli oneri.
  - **Si accentuano le disparità sociali e regionali.** La povertà e l'esclusione sociale sono notevolmente aumentate nel corso della crisi, mentre il sistema di previdenza sociale è frammentato e non è in grado di affrontare adeguatamente queste sfide. A causa di carenze strutturali di lunga data, le Regioni del Sud hanno registrato un calo più accentuato dell'occupazione.

**Nel complesso l'Italia ha compiuto qualche progresso nel dar seguito alle raccomandazioni del 2014.** È stato ridotto in misura significativa l'onere fiscale sul lavoro. La riforma in corso del mercato del lavoro potrebbe consentire di risolvere antiche rigidità e di migliorare l'allocazione delle risorse. Qualche progresso è stato compiuto nel miglioramento del sistema dell'istruzione, nonché della *governance* e della resilienza del settore bancario. Sono stati presi primi provvedimenti per semplificare le istituzioni e l'amministrazione. Nel febbraio 2015 il governo ha adottato un disegno di legge in materia di concorrenza. Tuttavia, in molti settori i progressi sono stati molto più limitati, e a volte rinviati. La revisione della spesa (*spending review*) non fa ancora parte del normale processo di bilancio, e anche il programma di privatizzazioni ha subito ritardi nel 2014. Limitati sono stati i progressi in materia di lotta contro la corruzione e di superamento delle strozzature infrastrutturali.

La relazione per paese evidenzia le sfide politiche risultanti dall'analisi degli squilibri macroeconomici. Le principali sfide alle quali l'Italia deve far fronte sono il risanamento di bilancio favorevole alla crescita e l'attuazione delle riforme strutturali per accrescere la produttività. Altre sfide riguardano le strozzature infrastrutturali e l'efficienza del sistema fiscale e della pubblica amministrazione, ivi compreso il sistema giudiziario.

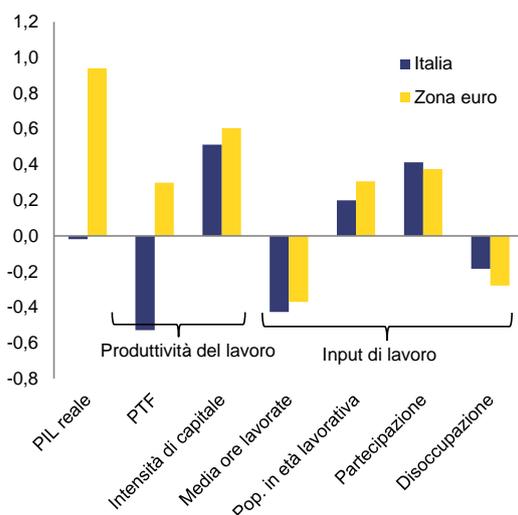


# 1. CONTESTO: SITUAZIONE E PROSPETTIVE ECONOMICHE

## Sviluppi macroeconomici

**Il PIL reale dell'Italia è sceso ai livelli di inizio secolo, anche a causa dei modesti risultati in termini di produttività.** Questo dato è in netto contrasto con il dato relativo al PIL della zona euro, che è superiore di oltre il 10% rispetto ai livelli raggiunti agli inizi degli anni 2000. Scomponendo la crescita del PIL dell'Italia nel periodo 2001-2013 emerge che la differenza è dovuta in gran parte ai risultati mediocri della produttività totale dei fattori (PTF) (cfr. grafico 1.1), mentre il contributo delle altre componenti è stato sostanzialmente in linea con quello della zona euro. Allo scoppio della crisi in Italia non solo il PIL si è ridotto in misura notevolmente superiore alla media della zona euro, ma è diminuito anche il prodotto potenziale. Un contributo negativo alla crescita potenziale è venuto anche dall'invecchiamento della popolazione e dalla debole partecipazione al mercato del lavoro. Inoltre, il necessario sforzo di risanamento del bilancio pubblico, combinato con la riduzione dell'indebitamento del settore privato, ha avuto un effetto negativo sull'accumulazione di capitale.

Grafico 1.1. Contabilità della crescita, 2001-2013

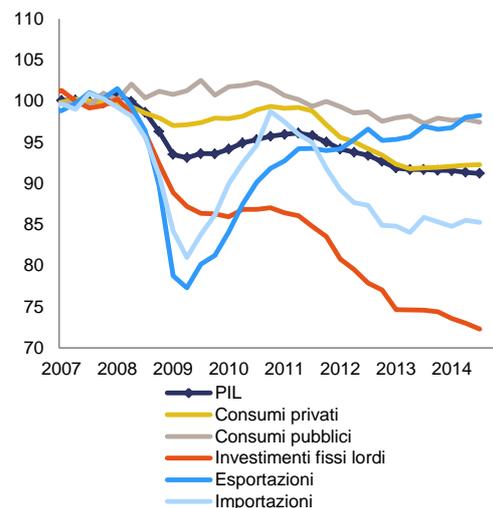


Fonte: Commissione europea.

**L'economia italiana sta ancora lottando per uscire dalla recessione.** Nei primi tre trimestri del 2014 l'economia italiana ha registrato risultati inferiori a quelli della zona euro, subendo un'ulteriore contrazione dello 0,4% su base annua.

Mentre i consumi privati si sono stabilizzati a partire dalla metà del 2013, il tasso di risparmio è aumentato e il calo dell'inflazione e nuove misure di sostegno al reddito hanno preservato il reddito reale disponibile. Gli investimenti, sia in attrezzature che in costruzioni, si sono ridotti in misura considerevole durante i primi nove mesi del 2014, a causa delle incerte prospettive sulla domanda e delle condizioni di finanziamento restrittive. Le esportazioni hanno continuato a sostenere la crescita del PIL, anche se solo moderatamente (cfr. grafico 1.2).

Grafico 1.2. Il PIL e le sue componenti



Fonte: ISTAT.

**Le condizioni di finanziamento rimangono restrittive, pur registrando un graduale allentamento nel corso del 2014.** Dopo il completamento della valutazione approfondita delle banche della zona euro propedeutico all'avvio del meccanismo di vigilanza unico sono diminuite nel complesso le restrizioni all'offerta di credito. I prestiti delle banche alle imprese italiane, in particolare alle piccole imprese, hanno continuato a diminuire, riducendosi del 2,3% su base annua nel dicembre 2014, anche se la contrazione ha subito un rallentamento negli ultimi mesi. Tuttavia, le piccole imprese continuano a dover far fronte a condizioni di finanziamento restrittive a causa dell'elevato livello del premio di rischio. La domanda di prestiti resta debole, a causa delle modeste prospettive di investimento legate all'incertezza economica e all'eccesso di capacità,

della necessità per le imprese di ridurre l'indebitamento e dell'aumento delle emissioni di obbligazioni da parte delle medie e grandi imprese (cfr. sezione 2.3). Il costo del credito per le famiglie e per le imprese si è ulteriormente ridotto, per effetto della diminuzione dei tassi ufficiali. Tuttavia, il tasso d'inflazione molto basso implica elevati tassi di interesse reali, per cui i costi di finanziamento in Italia (sia per l'economia reale che per lo Stato) restano al di sopra della media della zona euro.

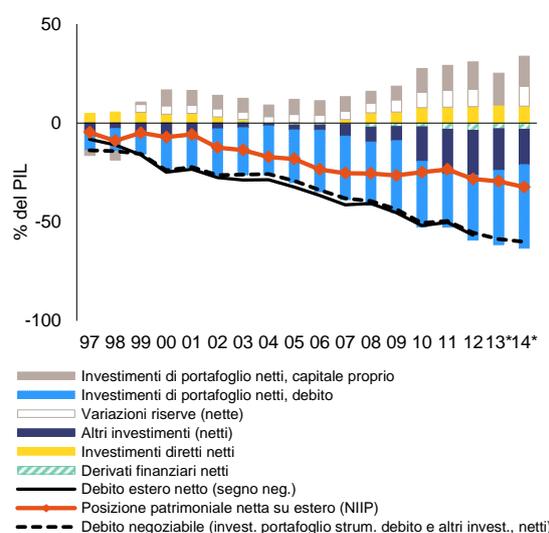
**In futuro la domanda esterna dovrebbe innescare una lenta e graduale ripresa.** Secondo le stime preliminari, nell'ultimo trimestre del 2014 il PIL reale si è stabilizzato. Il valore aggiunto è aumentato nel settore dei servizi, mentre è diminuito nel settore manifatturiero e in agricoltura. Nel complesso, le previsioni d'inverno 2015 della Commissione europea indicano una contrazione del PIL dello 0,5% nel 2014 e una graduale ripresa nel 2015 e nel 2016. Il PIL reale dovrebbe crescere dello 0,6% nel 2015, sulla spinta delle esportazioni e di un moderato miglioramento della domanda interna. La ripresa dovrebbe rafforzarsi nel 2016, sulla scia della normalizzazione delle condizioni di finanziamento e del rafforzamento della domanda esterna, che a loro volta dovrebbero innescare un aumento degli investimenti.

**L'avanzo delle partite correnti dell'Italia è ulteriormente aumentato, in seguito alla riduzione dell'indebitamento del settore pubblico e del settore privato.** Sul lato esterno, il saldo cumulativo di 12 mesi ha registrato un avanzo di 29,6 miliardi di EUR (1,8% del PIL) nel dicembre 2014, quasi il doppio dell'avanzo registrato l'anno prima, che era stato di 15,2 miliardi di EUR. La correzione in corso delle partite correnti dell'Italia è spinta dall'ulteriore miglioramento della bilancia commerciale (cfr. sezione 2.2), a sua volta dovuta alla crescita dell'avanzo dei beni non energetici<sup>(1)</sup> combinata alla contrazione del disavanzo dei prodotti energetici, anche a seguito del calo dei prezzi del petrolio. Per quanto riguarda il risparmio e gli

<sup>(1)</sup> Le sanzioni imposte dall'UE alla Russia hanno avuto un impatto negativo sulle esportazioni italiane verso questo paese, che nel 2014 sono diminuite dell'11,6% su base annua. Esse rappresentano tuttavia solo il 3% del totale delle esportazioni.

investimenti, l'andamento delle partite correnti dell'Italia è dovuto principalmente alla contrazione degli investimenti, a causa della riduzione dell'indebitamento del settore pubblico e di quello privato (il settore delle imprese è diventato creditore netto nel 2012), mentre le famiglie hanno ripreso a risparmiare.

Grafico 1.3. **Evoluzione e scomposizione della posizione patrimoniale netta sull'estero dell'Italia**

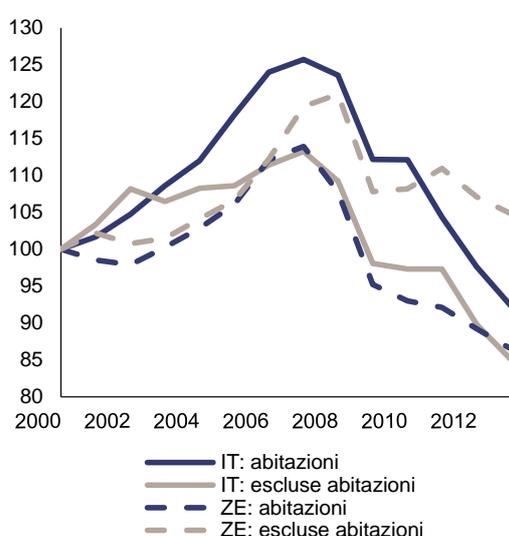


Fonte: Commissione europea.

**L'Italia è diventata creditore netto nei confronti del resto del mondo, ma la sua posizione patrimoniale netta sull'estero ha registrato un lieve deterioramento.** È proseguita la ripresa degli investimenti netti esteri di portafoglio in Italia osservata dalla metà del 2012, cui ha fatto da contraltare la tendenza al ribasso di altri investimenti netti esteri, in seguito alla graduale riduzione della dipendenza dalla liquidità dell'Eurosistema. Nella seconda metà del 2014, tuttavia, questa tendenza è stata interrotta dalla riduzione delle emissioni di titoli di Stato, data la forte posizione di liquidità del Tesoro, e dalla partecipazione delle banche italiane alle operazioni mirate di rifinanziamento a più lungo termine dell'Eurosistema. Anche se nel complesso l'Italia è diventata creditore netto nei confronti del resto del mondo, le sue passività nette sull'estero hanno registrato un leggero aumento nel 2014, a causa degli aggiustamenti netti di valutazione negativi dovuti alla sostanziale riduzione del premio di rischio sui suoi strumenti di debito. La posizione patrimoniale netta sull'estero negativa dell'Italia,

che nel 2014 ha raggiunto il 30% circa del PIL, non suscita preoccupazioni in termini di sostenibilità, ma la preponderanza nella sua composizione del debito gravato da interessi, che trova riscontro nel livello più elevato del debito estero netto, continua a rappresentare un fattore di vulnerabilità (cfr. grafico 1.3).

Grafico 1.4. Investimenti fissi lordi reali, indice (2000=100)



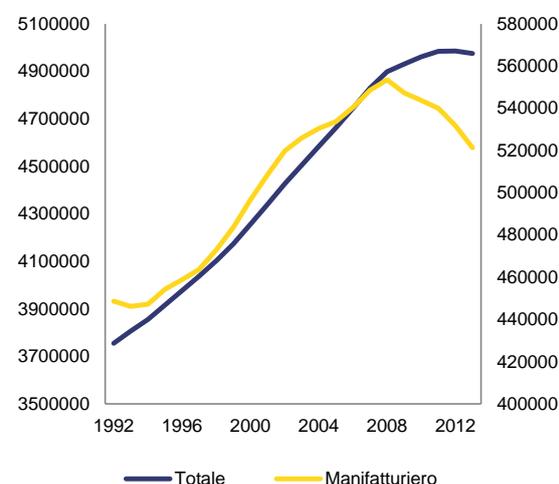
Fonte: Commissione europea.

**Dallo scoppio della crisi gli investimenti produttivi in Italia sono diminuiti in misura significativa, superiore alla media della zona euro.** In percentuale del PIL, gli investimenti sono scesi al 17,8% nel 2013, dal 21,6% nel 2007, ovvero 1,5 punti percentuali al di sotto della media dell'UE (19,3%). Come illustrato nel grafico 1.4, dopo un periodo di crescita modesta la componente non residenziale degli investimenti è stata la più colpita, scendendo nel 2013 ad un livello inferiore del 15% in termini reali rispetto al 2000. Gli investimenti hanno continuato a diminuire anche nei primi nove mesi del 2014 (2,2% in termini reali su base annua), in particolare nel settore della costruzione (-3,4%), ma anche in quello dei macchinari e delle attrezzature (-1,7%).

**La diminuzione ha interessato sia gli investimenti pubblici che quelli privati.** In termini nominali, gli investimenti del settore pubblico hanno subito una flessione del 18% nel periodo 2008-2013, e la percentuale rispetto al PIL

è diminuita al 2,4% nel 2013, dal 2,9% nel 2007. Gli investimenti delle imprese sono diminuiti in misura quasi equivalente, e nel 2013 rappresentavano il 9,5% del PIL (rispetto all'11,3% nel 2007). Gli investimenti delle famiglie e del settore *non-profit* al servizio delle famiglie sono stati anch'essi colpiti, sebbene in misura minore, con una quota del PIL pari al 6% nel 2013 (-1,3 punti percentuali dal 2007).

Grafico 1.5. Stock di capitale netto in termini reali, in milioni di EUR



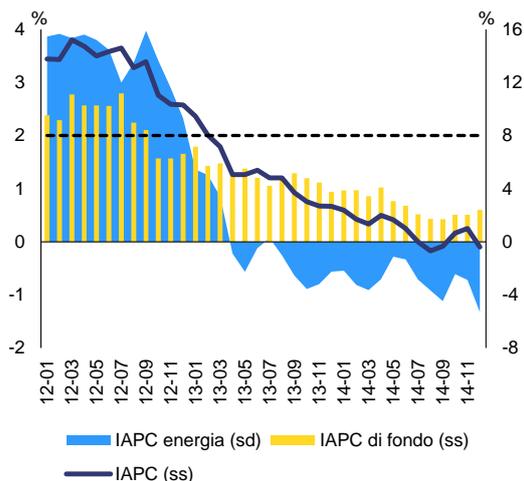
Fonte: Commissione europea.

**Il persistente calo degli investimenti pesa sulle prospettive future dell'Italia.** La contrazione degli investimenti è stata particolarmente marcata nel settore manifatturiero, causando una significativa riduzione dello stock netto di capitale in questo settore dell'economia. L'insufficiente accumulazione di capitale ostacola in ultima analisi il prodotto potenziale dell'Italia (cfr. grafico 1.5).

**La riduzione del volume degli investimenti è aggravata dal deterioramento a lungo termine della loro qualità.** L'efficienza marginale del capitale, un indicatore dell'impatto degli investimenti sulla crescita, ha continuato a diminuire dai primi anni '90 ed è rimasta costantemente al di sotto della media della zona euro. Sebbene l'intensità di capitale (*capital deepening*) abbia continuato ad avere un impatto positivo sulla produttività del lavoro, il modello di accumulazione osservato non ha accelerato né la trasformazione tecnologica né la crescita della

produttività totale dei fattori (cfr. grafico 1.1). Ciò potrebbe essere il riflesso della limitata capacità dell'economia di riallocare le risorse alle imprese e ai settori più produttivi.

Grafico 1.6. Inflazione IAPC e componenti



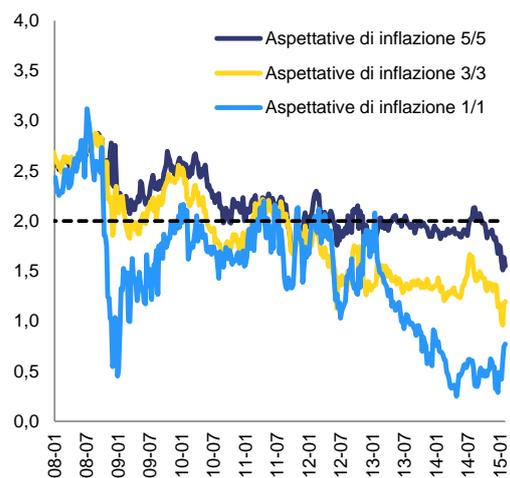
Fonte: Commissione europea, ISTAT.

**L'inflazione IAPC è in calo dalla metà del 2012, trainata dalla debolezza della domanda interna e dal calo dei prezzi del petrolio.** L'inflazione IAPC è stata in media dello 0,2% nel 2014, percentuale inferiore a quella della zona euro. Infatti, dalla fine del 2012 l'inflazione ha registrato un calo costante, spinto al ribasso dall'apprezzamento dell'euro e dalla diminuzione dei prezzi delle importazioni, in particolare dei prodotti energetici (cfr. grafico 1.6). La debolezza della domanda interna ha contribuito al calo dell'inflazione di fondo. Verso la fine del 2014 il crollo dei prezzi del petrolio ha spinto al ribasso l'inflazione IAPC, che ha raggiunto livelli estremamente bassi, diventati negativi nel dicembre 2014 e nel gennaio 2015.

**L'inflazione dovrebbe essere lievemente negativa nel 2015.** Secondo le previsioni d'inverno 2015 della Commissione europea, il calo dei prezzi del petrolio dovrebbe farsi rapidamente sentire sulla componente energetica dell'inflazione IAPC, la quale, secondo le proiezioni, dovrebbe essere in media negativa nel corso dell'anno e aumentare molto gradualmente successivamente con il miglioramento delle prospettive economiche e l'aumento marginale del prezzo del petrolio.

L'aumento dell'IVA di 2 punti percentuali a decorrere dal gennaio 2016, previsto dalla legge di stabilità 2015, dovrebbe aumentare l'inflazione IAPC nel 2016 all'1,5%.

Grafico 1.7. Tassi swap indicizzati all'inflazione in Italia



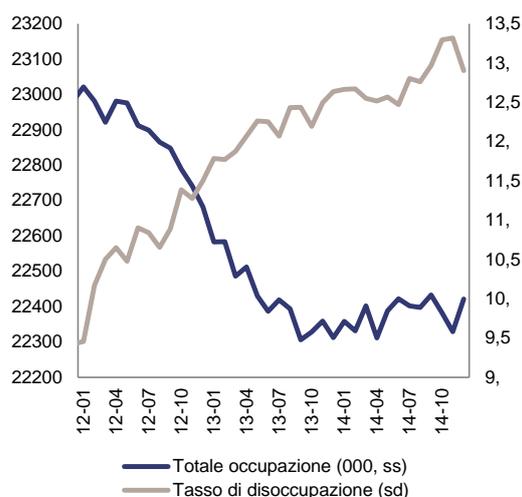
Fonte: Commissione europea.

**La politica monetaria espansionistica diminuisce il rischio di una spirale deflazionistica.** Le aspettative di inflazione, misurate in termini di tassi *swap* indicizzati all'inflazione, sono andate diminuendo (cfr. grafico 1.7). L'attuale contesto, caratterizzato i) dalla presenza di un limite inferiore (*zero-lower bound*) ai tassi d'interesse ufficiali nella zona euro, ii) da tassi molto bassi di inflazione e iii) da livelli elevati di disoccupazione, ha accresciuto i rischi di una deviazione significativa delle aspettative di inflazione dall'obiettivo della Banca centrale europea e di effetti di secondo impatto del calo del prezzo del petrolio sugli altri prezzi e sui salari. Tuttavia, le misure annunciate di recente dalla Banca centrale europea (cfr. nota 44) dovrebbero diminuire notevolmente questi rischi ed evitare alla fine una spirale deflazionistica.

**L'occupazione si è sostanzialmente stabilizzata.** Dopo la consistente perdita di posti di lavoro nel 2012 e nel 2013 il numero degli occupati si è sostanzialmente stabilizzato nel corso del 2014 (cfr. grafico 1.8). Un altro segnale che indica che la maggior parte dell'aggiustamento della forza lavoro ha già avuto luogo proviene dalla leggera diminuzione del numero delle ore di cassa

integrazione guadagni<sup>(2)</sup>) come evidenziato dal grafico 1.9. Inoltre, nel corso del terzo trimestre del 2014 il numero complessivo di ore lavorate è tornato a crescere rispetto al trimestre precedente, grazie ai settori manifatturiero e dei servizi privati.

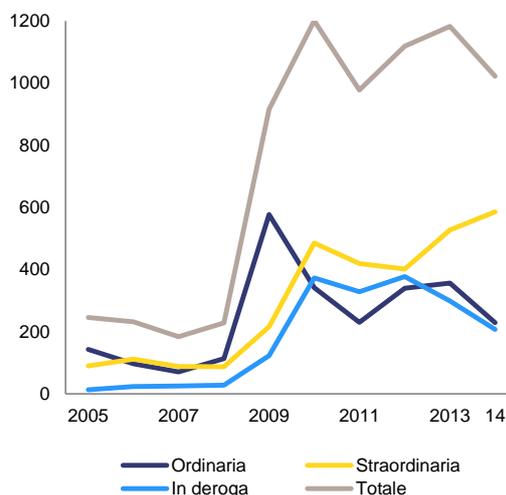
Grafico 1.8. Numero di occupati e tasso di disoccupazione



Fonte: Commissione europea, ISTAT.

(2) La cassa integrazione guadagni è un regime di sostegno al reddito dei lavoratori in caso di sospensione o contrazione momentanea dell'attività.

Grafico 1.9. Regimi di cassa integrazione, milioni di ore autorizzate



(1) La cassa integrazione guadagni ordinaria (CIGO) è concessa alle imprese in caso di lavoro a orario ridotto per evitare perdite di posti di lavoro durante i periodi di temporanea diminuzione delle vendite. La cassa integrazione guadagni straordinaria (CIGS) è concessa alle imprese in ristrutturazione o alle imprese che avviano la procedura di fallimento. La CIG in deroga è destinata ai lavoratori esclusi dalla CIGO o dalla CIGS.

Fonte: INPS.

**Il tasso di disoccupazione ha raggiunto i massimi storici mentre sempre più persone entrano a far parte della forza lavoro. Il tasso di disoccupazione ha raggiunto il massimo storico del 12,8% nel 2014 dal 12,2% registrato nel 2013, aumento determinato quasi esclusivamente dalla crescita del tasso di partecipazione (cfr. anche sezione 3.3 e sezione 3.5). Il contributo maggiore all'aumento della forza lavoro è venuto dalle donne, probabilmente a causa delle più pressanti necessità economiche delle famiglie. Secondo le previsioni d'inverno 2015 della Commissione europea, il tasso di disoccupazione dovrebbe rimanere al di sopra del 12% nel biennio 2015-2016, dato l'ampio margine di recupero delle ore lavorate e l'aumento delle persone che si uniscono alla forza lavoro con il miglioramento delle prospettive economiche. Come mostra il grafico 1.9, l'elevato ricorso alla cassa integrazione guadagni straordinaria (CIGS) indica il rischio di un ulteriore aumento della disoccupazione, nella misura in cui le riforme del mercato del lavoro del 2012 e del 2014 mirano a limitare l'uso di questo regime integrativo della retribuzione per consentire la riallocazione della forza lavoro (cfr. sezione 2.2), e quindi i lavoratori che in**

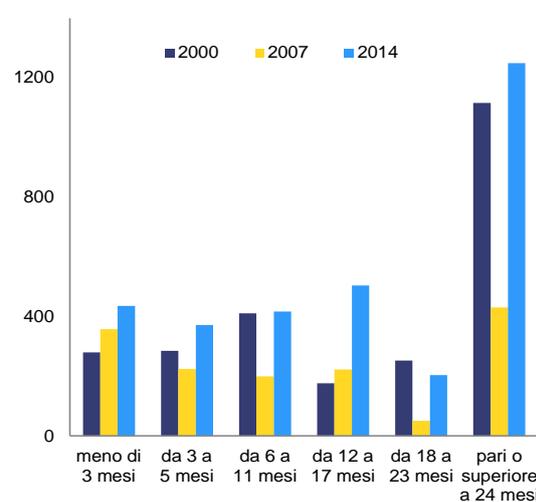
precedenza potevano beneficiarne diventano disoccupati. Tuttavia, le misure adottate di recente per sostenere la creazione di posti di lavoro<sup>(3)</sup> potrebbero favorire nuove assunzioni e pertanto influire in senso positivo sulle previsioni dello scenario centrale.

**La disoccupazione di lunga durata è in aumento, con conseguenze potenzialmente negative sul tasso di avviamento al lavoro e sull'incontro tra domanda e offerta di lavoro.** Il persistere di bassi tassi di avviamento al lavoro dovuti alla debolezza della domanda di lavoro ha causato un aumento della disoccupazione di lunga durata, che ha raggiunto il 63,1% della disoccupazione nel terzo trimestre del 2014 (7,4% della popolazione attiva), quando circa 2 milioni di persone risultavano senza lavoro da più di un anno, la maggioranza nella fascia di età 18-47 (cfr. grafico 1.10). Per quanto l'aumento della durata della disoccupazione non sia ancora indicativo di un deterioramento dell'efficienza nel favorire l'incontro tra domanda e offerta di lavoro<sup>(4)</sup>, il protrarsi della debolezza del ciclo e la persistente disoccupazione potrebbero trasformare l'aumento temporaneo della disoccupazione in problema strutturale, soprattutto se i disoccupati di lunga durata dovessero scoraggiarsi e ridurre l'intensità della ricerca di lavoro. La percentuale della popolazione giovane che ha avuto periodi di disoccupazione superiori a 12 mesi è aumentata dal 38% circa nel 2008 al 60,6% nel terzo trimestre del 2014 (cfr. anche sezione 3.3).

<sup>(3)</sup> La riduzione del cuneo fiscale sul lavoro e gli incentivi fiscali a favore dei nuovi contratti a tempo indeterminato.

<sup>(4)</sup> Rosolia, A., "The Italian labor market after the Great crisis" in *Gli effetti della crisi sul potenziale produttivo e sulla spesa delle famiglie*, Banca d'Italia, Seminari e convegni, n. 18, 2014. Il contributo dimostra che l'efficienza nel favorire l'incontro tra offerta e domanda di lavoro ha subito un temporaneo deterioramento tra il 2011 e il 2012. Dalla fine del 2013 è risalita verso le medie del periodo pre-crisi, il che indica che il basso tasso di avviamento al lavoro era connesso alla debolezza della domanda di lavoro e non ad un disallineamento tra offerta e domanda di lavoro.

Grafico 1.10. Disoccupazione per durata (in migliaia)



Fonte: Eurostat.

**La povertà e l'esclusione sociale hanno continuato a crescere.** Tra il 2008 e il 2013 si è registrato un aumento di 2 227 000 persone a rischio di povertà e di esclusione sociale (+14,7 punti percentuali). I bambini sono particolarmente a rischio. Al riguardo l'Italia deve pertanto far fronte a sfide sociali gravi (cfr. sezione 3.3).

#### Andamento delle finanze pubbliche

**Il disavanzo pubblico dovrebbe raggiungere il 3% del PIL nel 2014 e il 2,6% nel 2015, senza ulteriori miglioramenti complessivi del saldo strutturale nel corso dei due anni.** Secondo le anticipazioni, nel 2014 il disavanzo dovrebbe essere rimasto entro la soglia del 3% del PIL stabilita dal trattato, il che implica un leggero deterioramento rispetto al 2,8% registrato nel 2013. Nel complesso, la spesa primaria dovrebbe essere aumentata di circa l'1% in termini nominali su base annua, nonostante il significativo aumento del 3% circa della spesa sociale, a seguito del credito d'imposta di 80 EUR al mese concesso a partire dal maggio 2014 a favore dei lavoratori con reddito medio/basso. Nonostante il basso livello del PIL nominale, le entrate sono aumentate leggermente principalmente grazie all'aumento del gettito dell'IVA e delle imposte sui beni immobili. Il calo dei rendimenti ha ridotto la spesa per il servizio del debito di oltre 0,1 punti percentuali del PIL. La legge di stabilità 2015 prevede una riduzione del disavanzo nominale al 2,6% del PIL.

Le previsioni d'inverno 2015 della Commissione sono in linea con questa proiezione. Grazie ai risparmi programmati (in particolare a livello locale) e alla proroga del blocco delle retribuzioni nel pubblico impiego in vigore dal 2010, la spesa primaria nominale dovrebbe registrare solo un leggero aumento. Le entrate dovrebbero crescere sostanzialmente allo stesso ritmo del PIL nominale, dato che il taglio attuato del cuneo fiscale sul lavoro è ampiamente compensato da misure per migliorare la riscossione dell'IVA (inversione contabile e scissione dei pagamenti per il settore pubblico) e dall'atteso aumento del gettito dell'imposta sulle società dopo il calo registrato nel 2014. Le previsioni della Commissione europea indicano anche un'ulteriore riduzione della spesa per interessi (-0,4 punti percentuali del PIL), grazie al significativo calo dei rendimenti registrato negli ultimi mesi. Il saldo strutturale dovrebbe rimanere sostanzialmente stabile nel biennio 2014-2015, con un lieve deterioramento nel 2014 seguito da un miglioramento ugualmente lieve nel 2015. Le negative condizioni economiche, con una crescita potenziale stimata negativa e un tasso di inflazione molto basso, rendono più difficile il necessario aggiustamento verso una posizione di bilancio in pareggio in termini strutturali (ossia, verso l'obiettivo a medio termine dell'Italia).

**Il rapporto debito pubblico/PIL continua a crescere.** Le negative condizioni economiche pesano anche sull'andamento del debito attraverso il loro impatto sul saldo primario e un effetto denominatore sfavorevole, solo in parte compensati dalla diminuzione della spesa per interessi (cfr. sezione 2.1). Nel 2014 il rapporto debito/PIL dovrebbe aver raggiunto il 132% circa (dal 127,9% del 2013), anche a causa del pagamento in corso dei debiti commerciali pregressi della pubblica amministrazione, dell'ulteriore sostegno ai paesi della zona euro beneficiari di programma e di un nuovo aumento delle riserve di liquidità del Tesoro. Il rapporto debito/PIL dovrebbe crescere di nuovo nel 2015 a circa il 133% del PIL, nonostante i proventi di alcune privatizzazioni (0,5% del PIL) inclusi nelle previsioni e la prevista riduzione della riserva di liquidità del Tesoro. Nel 2016 la maggiore crescita nominale del PIL e dell'avanzo primario (proiezioni a politiche invariate) dovrebbero consentire una lieve riduzione del rapporto debito/PIL.

### Riquadro 1.1. Processo di sorveglianza economica

Nella sua analisi annuale della crescita, adottata nel novembre 2014 e che ha dato avvio al semestre europeo 2015, la Commissione europea ha proposto che l'UE persegua un approccio integrato in materia di politica economica articolata su tre pilastri principali: il rilancio degli investimenti, l'accelerazione delle riforme strutturali e il proseguimento di un risanamento di bilancio responsabile e propizio alla crescita. L'analisi annuale della crescita ha inoltre presentato il processo di semplificazione del semestre europeo inteso ad accrescere l'efficacia del coordinamento delle politiche economiche a livello dell'UE rafforzando la responsabilità e incoraggiando una maggiore titolarità di tutti gli interessati.

In linea con gli sforzi di semplificazione, la presente relazione per paese include l'esame approfondito, previsto dall'articolo 5 del regolamento (UE) n. 1176/2011, inteso a valutare se esistano ancora squilibri macroeconomici, annunciato nella relazione sul meccanismo di allerta pubblicata dalla Commissione europea nel novembre 2014.

Sulla base dell'esame approfondito 2014 dell'Italia, pubblicato nel marzo 2014, la Commissione aveva concluso che l'Italia registrava squilibri macroeconomici eccessivi che imponevano un monitoraggio specifico e un'azione politica vigorosa, in particolare, il livello molto elevato del debito e la debolezza della competitività esterna, dovute entrambe in ultima analisi al protrarsi della modesta crescita della produttività.

La presente relazione per paese include la valutazione dei progressi realizzati nell'attuazione delle raccomandazioni specifiche per paese del 2014 adottate dal Consiglio nel luglio 2014. Le raccomandazioni rivolte all'Italia riguardano le finanze pubbliche, la tassazione, la pubblica amministrazione, l'accesso ai finanziamenti, il mercato del lavoro, il sistema dell'istruzione, l'apertura del mercato, il contesto imprenditoriale e le infrastrutture.

Tabella 1.1: Indicatori del quadro di valutazione della procedura per gli squilibri macroeconomici

		Soglie	2008	2009	2010	2011	2012	2013	
Squilibri esterni e competitività	Saldo delle partite correnti (% del PIL)	media su 3 anni	-4%/6%	-1,9	-2,1	-2,7	-2,8	-2,3	-0,9
		p.m.: livello annuale	-	-2,8	-1,9	-3,5	-3,1	-0,5	1,0
	Posizione patrimoniale netta sull'estero (% del PIL)		-35%	-24,7	-26,1	-24,7	-23,4	-28,6	-30,7
	Tasso di cambio effettivo reale (REER) (42 paesi industrializzati - deflatore IAPC)	variazione % (3 anni)	±5% & ±11%	1,8	3,6	-1,9	-3,3	-6,2	0,0
		p.m.: variazione % su base annua	-	1,4	1,2	-4,5	0,0	-1,9	1,9
	Quote del mercato delle esportazioni	variazione % (5 anni)	-6%	-17,2	-18,5	-19,8	-19,6	-24,8	-18,4
		p.m.: variazione % su base annua	-	-6,6	-4,2	-8,9	-2,9	-4,9	1,3
Costo nominale del lavoro per unità di prodotto (CLUP)	variazione % (3 anni)	9% & 12%	8,5	11,1	8,9	5,2	2,7	4,1	
	p.m.: variazione % su base annua	-	4,2	4,6	-0,1	0,7	2,1	1,3	
Squilibri interni	Prezzi delle abitazioni al netto dell'inflazione (variazione % su base annua)		6%	-0,5	-0,1	-2,2b	-2,1p	-5,4p	-6,9p
	Flusso di crediti al settore privato in % del PIL (dati consolidati)		14%	6,5	1,5	4,4	2,8	-0,9	-3,0
	Debito del settore privato in % del PIL (dati consolidati)		133%	113,7	120,1	121,2	120,4	120,8	118,8
	Debito delle amministrazioni pubbliche (% del PIL)		60%	102,3	112,5	115,3	116,4	122,2	127,9
	Tasso di disoccupazione	media su 3 anni	10%	6,5	6,9	7,6	8,2	9,2	10,4
		p.m.: livello annuale	-	6,7	7,8	8,4	8,4	10,7	12,2
Totale delle passività del settore finanziario (variazione % su base annua)		16,5%	-2,3	5,5	3,3	3,2	7,4	-0,7	

Indicatori: b: discontinuità delle serie storiche. p: provvisorio.

Nota: le cifre evidenziate non rientrano nella soglia stabilita dalla relazione sul meccanismo di allerta della Commissione europea. Per il REER e il CLUP, la prima soglia si applica agli Stati membri della zona euro. (1) Le cifre in corsivo sono basate sulle norme previgenti (SEC95/BPM5). (2) Dati sulle quote del mercato delle esportazioni: il totale delle esportazioni mondiali si basa sulla quinta edizione del manuale della bilancia dei pagamenti (BPM5).

Fonte: Commissione europea.

Tabella 1.2: **Principali indicatori economici, finanziari e sociali - Italia**

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Previsioni		
							2014	2015	2016
PIL reale (su base annua)	-1,0	-5,5	1,7	0,6	-2,3	-1,9	-0,5	0,6	1,3
Consumi privati (su base annua)	-1,1	-1,6	1,2	0,0	-4,0	-2,8	0,3	0,5	0,5
Consumi pubblici (su base annua)	1,0	0,4	0,6	-1,8	-1,5	-0,7	-0,7	-0,5	0,7
Investimenti fissi lordi reali (su base annua)	-3,1	-9,9	-0,5	-1,9	-7,4	-5,4	-2,6	1,0	4,1
Esportazioni di beni e servizi (su base annua)	-3,1	-18,1	11,8	5,2	2,0	0,6	1,3	3,4	4,2
Importazioni di beni e servizi (su base annua)	-3,7	-12,9	12,4	0,5	-8,0	-2,7	0,3	2,6	4,6
Divario tra prodotto effettivo e prodotto potenziale	1,2	-4,0	-2,1	-1,7	-3,0	-4,3	-4,3	-3,5	-2,1
Contributo alla crescita del PIL:									
domanda interna (su base annua)	-1,1	-3,0	0,8	-0,8	-4,2	-2,9	-0,4	0,4	1,1
scorte (su base annua)	-0,1	-1,2	1,2	0,2	-0,9	0,0	-0,4	-0,1	0,1
esportazioni nette (su base annua)	0,2	-1,3	-0,2	1,2	2,8	0,9	0,3	0,3	0,1
Saldo delle partite correnti BoP (% del PIL)	-2,8	-1,9	-3,5	-3,1	-0,5	1,0	.	.	.
Bilancia commerciale (% del PIL) BdP	-0,8	-0,6	-1,9	-1,5	0,9	2,4	.	.	.
Ragioni di scambio di beni e servizi (su base annua)	-2,1	6,3	-4,0	-2,6	-1,4	1,8	2,1	1,8	-0,5
Posizione patrimoniale netta sull'estero (% del PIL)	-24,7	-26,1	-24,7	-23,4	-28,6	-30,7	.	.	.
Debito estero netto (% del PIL)	40,66*	45,31*	51,90*	50,26*	56,55*	.	.	.	.
Debito estero lordo (% del PIL)	103,6	112,9	114,1	111,4	118,3	118,0	.	.	.
Risultati delle esportazioni rispetto ai paesi avanzati (variazione % su 5 anni)	-6,4	-10,9	-12,4	-11,9	-16,9	-12,6	.	.	.
Quota del mercato delle esportazioni, beni e servizi (%)	3,3	3,1	2,8	2,8	2,6	2,7	.	.	.
Tasso di risparmio delle famiglie (risparmio netto in percentuale del reddito netto disponibile)	7,6	6,8	3,9	3,5	2,9	4,2	.	.	.
Flussi di crediti ai privati (dati consolidati, % del PIL)	6,5	1,5	4,4	2,9	-0,9	-3,0	.	.	.
Debito del settore privato (dati consolidati, % del PIL)	113,8	120,1	121,2	120,4	120,8	118,8	.	.	.
Indice dei prezzi delle abitazioni al netto dell'inflazione (su base annua)	-0,4	-0,4	-2,2	-2,0	-5,4	-7,0	.	.	.
Investimenti in immobili residenziali (% del PIL)	5,8	5,6	5,6	5,3	5,1	4,8	.	.	.
Totale delle passività del settore finanziario (dati non consolidati, su base annua)	-9,2	5,5	3,5	-0,4	5,8	0,2	.	.	.
Coefficiente di capitale di classe 1 <sup>(1)</sup>	6,9	8,3	8,8	9,6	10,7	10,5	.	.	.
Coefficiente di solvibilità generale <sup>(2)</sup>	10,4	11,6	12,1	12,7	13,4	13,7	.	.	.
Totale lordo di prestiti dubbi e deteriorati (% del totale degli strumenti di debito e del totale di prestiti e anticipi) <sup>(2)</sup>	5,0	7,5	8,4	9,5	11,0	12,9	.	.	.
Variazione dell'occupazione (numero di persone, su base annua)	0,2	-1,8	-0,7	0,2	-0,2	-2,0	-0,3	0,3	0,5
Tasso di disoccupazione	6,7	7,8	8,4	8,4	10,7	12,2	12,8	12,8	12,6
Tasso di disoccupazione di lunga durata (% della popolazione attiva)	3,1	3,5	4,1	4,4	5,7	6,9	.	.	.
Tasso di disoccupazione giovanile (% della popolazione attiva nella stessa fascia di età)	21,3	25,4	27,8	29,1	35,3	40,0	.	.	.
Tasso di attività (fascia di età 15-64)	63,0	62,4	62,2	62,2	63,7	63,5	.	.	.
Giovani che non lavorano né seguono un percorso scolastico o formativo (%)	16,6	17,7	19,1	19,8	21,1	22,2	.	.	.
Persone a rischio di povertà o di esclusione sociale (% della popolazione totale)	25,3	24,7	24,5	28,2	29,9	28,4	.	.	.
Tasso a rischio di povertà (% della popolazione totale)	18,7	18,4	18,2	19,6	19,4	19,1	.	.	.
Tasso grave deprivazione materiale (% della popolazione totale)	7,5	7,0	6,9	11,2	14,5	12,4	.	.	.
Persone che vivono in famiglie a intensità lavorativa molto bassa (% della popolazione totale di età inferiore a 60 anni)	9,8	8,8	10,2	10,4	10,3	11,0	.	.	.
Deflatore del PIL (su base annua)	2,5	2,0	0,3	1,5	1,6	1,4	0,5	0,4	1,1
Indice armonizzato dei prezzi al consumo (IAPC, su base annua)	3,5	0,8	1,6	2,9	3,3	1,3	0,2	-0,3	1,5
Retribuzione nominale per dipendente (su base annua)	3,7	2,2	2,7	1,1	0,9	1,2	0,8	0,5	0,6
Produttività del lavoro (reale, per dipendente, su base annua)	-1,3	-3,9	2,4	0,3	-2,1	0,0	.	.	.
Costo del lavoro per unità di prodotto (CLUP, intera economia, su base annua)	4,3	5,2	0,1	0,7	2,3	1,4	1,4	0,3	-0,1
Costo reale del lavoro per unità di prodotto (su base annua)	1,8	3,2	-0,2	-0,8	0,6	0,0	0,9	-0,1	-1,2
REER <sup>(3)</sup> (CLUP, su base annua)	2,3	2,4	-2,8	0,4	-1,9	3,0	0,9	-3,0	-1,0
REER <sup>(3)</sup> (IAPC, su base annua)	0,4	1,1	-5,3	-0,6	-1,3	1,6	1,7	-0,1	-0,5
Saldo delle amministrazioni pubbliche (% del PIL)	-2,7	-5,3	-4,2	-3,5	-3,0	-2,8	-3,0	-2,6	-2,0
Saldo strutturale di bilancio (% del PIL)	.	.	-3,3	-3,2	-1,5	-0,8	-0,9	-0,6	-0,8
Debito pubblico lordo (% del PIL)	102,3	112,5	115,3	116,4	122,2	127,9	131,9	133,0	131,9

(1) Gruppi bancari e singole banche nazionali.

(2) Gruppi bancari e singole banche nazionali, controllate e succursali di imprese estere (UE e non UE).

(\*) Indica il BPM5 e/o il SEC95.

Fonte: Eurostat, BCE, AMECO.

(1) Gruppi bancari e singole banche nazionali.

(2) Gruppi bancari e singole banche nazionali, controllate e succursali di imprese estere (UE e non UE).

(3) Tasso di cambio effettivo reale

\* Indica BPM5 e/o SEC95

Fonte: Commissione europea, previsioni d'inverno 2015; Banca centrale europea.

## 2. SQUILIBRI, RISCHI E AGGIUSTAMENTO

## 2.1. DEBITO PUBBLICO ELEVATO

### Panoramica e tendenze

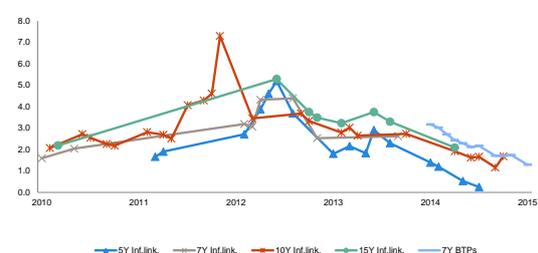
L'elevato debito pubblico è una delle maggiori fonti di vulnerabilità dell'economia italiana, la quale, date le sue grandi dimensioni, è considerata di rilevanza sistemica per i mercati mondiali. Il debito pubblico dell'Italia frena la crescita a causa dell'elevato livello di imposizione attuale e atteso necessario per il servizio del debito, dell'elevato livello della spesa per interessi, che limita il margine di manovra per la spesa pubblica produttiva, e la limitata capacità di far fronte agli shock economici. Al contrario, la lentezza della crescita contribuisce a mantenere elevato il livello del debito. Inoltre, l'ampio stock di debito pubblico comporta un elevato rischio di rifinanziamento e rende il paese vulnerabile ad aumenti improvvisi dei rendimenti del debito sovrano e alla volatilità dei mercati finanziari in periodi di crescente avversione al rischio. I rischi per la stabilità finanziaria ed economica della zona euro e oltre (ricadute) sono considerevoli, data la varietà di enti e investitori in possesso di titoli di Stato italiani in tutto il mondo<sup>(5)</sup> (cfr. sezione 2.4 sulle ricadute).

Dall'adesione dell'Italia all'euro i bassi tassi di interesse e i dividendi della crescita non sono stati adeguatamente destinati alla riduzione del debito pubblico. Il debito è diminuito di soli 11 punti percentuali, passando dal 111% del PIL nel 1998 al 100% nel 2007, per poi lievitare al 132% nel 2014, nonostante il forte risanamento del bilancio attuato in risposta alle turbolenze sui mercati del debito sovrano. Il rapporto debito pubblico/PIL dell'Italia dovrebbe raggiungere un picco del 133% circa nel 2015 per poi diminuire leggermente nel 2016 grazie all'aumento dell'avanzo primario e alla crescita del PIL nominale. Inoltre le riforme delle pensioni, una volta attuate integralmente, avranno effetti benefici sulla sostenibilità a medio-lungo termine delle finanze pubbliche.

**Negli ultimi tempi la crescita negativa e i bassi tassi di inflazione sono stati tra i fattori chiave all'origine dell'aumento del rapporto debito/PIL, mentre la politica di bilancio e la**

**composizione del risanamento hanno consentito di tenere a freno l'evoluzione del debito nominale.** Il livello nominale del debito alla fine del 2014 è stato inferiore al previsto, anche grazie al basso livello della spesa per interessi e al fatto che parte delle risorse stanziare per il pagamento dei debiti commerciali pregressi della pubblica amministrazione è risultata non necessaria. Infatti, i costi di finanziamento sono scesi al minimo storico (cfr. grafico 2.1.1).

Grafico 2.1.1. Italia - rendimento medio all'emissione del debito sovrano a medio e lungo termine (%)



Fonte: Commissione europea.

**Nonostante la considerevole diminuzione del premio di rischio sul debito sovrano dell'Italia negli ultimi mesi, il basso tasso di inflazione fa salire il tasso di interesse implicito reale sul debito pubblico in essere, con conseguente peggioramento della dinamica del debito.** Infatti, nonostante tassi di interesse nominali in calo, nel breve periodo il costo implicito del servizio del debito aumenta, dato che i minori costi di finanziamento si riflettono solo gradualmente sullo stock di debito in essere (data la scadenza del debito italiano e il periodo di rinnovo). Di conseguenza, l'impatto a incremento del debito del costo reale implicito del debito (ossia al netto dell'impatto dell'inflazione) sale da circa il 3% del PIL nel periodo 2011-2013 a circa il 4% previsto per il biennio 2014-2015, annullando in tal modo l'effetto a riduzione del debito dell'avanzo primario positivo (1,8% del PIL nel periodo 2011-2013). Inoltre, le aspettative di bassa inflazione peserebbero sul costo effettivo di finanziamento dell'economia, il che peggiora a sua volta le prospettive di crescita. Per illustrare l'importanza del rischio di deviazione delle aspettative di inflazione a medio termine dall'obiettivo del 2 per cento per la stabilità dei prezzi, va osservato che un calo di 1 punto percentuale del tasso di inflazione annuo rispetto al valore di riferimento nel periodo 2014-2017 determinerebbe

<sup>(5)</sup> Cfr. R. C. Merton, "Measuring the Connectedness of the Financial System: Implications for Risk Management", Asian Development Review 31(1), Cambridge, MA: MIT Press, 2014, pagg. 186-210.

automaticamente un aumento del rapporto debito/PIL di circa 5 punti percentuali alla fine dell'orizzonte previsionale, a parità delle altre condizioni<sup>(6)</sup>. Allo stesso tempo l'aggiustamento della competitività di prezzo impone all'Italia di rimanere al di sotto dell'inflazione media della zona euro. Per contrastare l'impatto di un tasso eventualmente più basso di inflazione sul rapporto debito/PIL sarebbero necessari un'ulteriore riduzione dei tassi di interesse e un ulteriore miglioramento del saldo primario in modo favorevole alla crescita (ad esempio concentrando i tagli sui consumi della pubblica amministrazione, limitando gli aumenti delle imposte e preservando gli investimenti produttivi, nonché mediante la spesa per l'istruzione e per ricerca e sviluppo). Il rapporto debito/PIL è aumentato anche a causa della crescita bassa o negativa del PIL (1,5% del PIL nel periodo 2011-2013). Questa tendenza dovrebbe invertirsi quando la crescita tornerà a essere positiva, mentre anche il saldo primario contribuisce alla riduzione del debito. Un quadro di bilancio sostenuto dal processo in corso di revisione della spesa, da programmi di razionalizzazione della spesa e dall'azione dell'Ufficio parlamentare di bilancio, recentemente istituito, dovrebbe favorire un adeguato orientamento di bilancio pluriennale, e quindi contribuire a riportare il debito pubblico su un percorso discendente (cfr. sezione 3.1 per maggiori dettagli). Per quanto riguarda l'impatto della politica monetaria, il programma della Banca centrale europea di acquisto di titoli di Stato annunciato il 22 gennaio 2015 coprirà un'ampia gamma di scadenze a medio e lungo termine, e sosterrà in tal modo il prolungamento delle scadenze del debito, riducendo al tempo stesso il rischio di deviazione delle aspettative di inflazione a medio termine dall'obiettivo del 2 per cento per la stabilità dei prezzi.

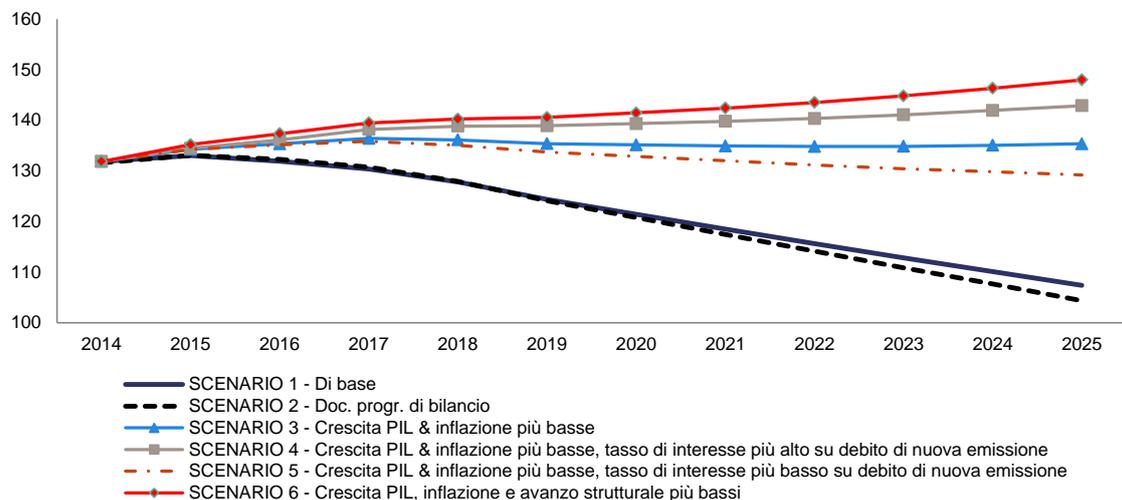
---

<sup>(6)</sup> Questa stima tiene conto solo dell'effetto denominatore "automatico" di un aumento/una diminuzione del PIL nominale. Nel breve periodo l'aumento/la diminuzione dell'inflazione si tradurrebbe anche in un aumento/una diminuzione del disavanzo, tramite le entrate fiscali (l'impatto sulla spesa sarebbe limitato); nel medio periodo l'impatto complessivo potrebbe essere prossimo allo zero dato che l'inflazione andrebbe a incidere in misura crescente sulla spesa.

**In questo difficile contesto, l'Ufficio per la gestione del debito pubblico dell'Italia continua a ottenere risultati positivi in termini di gestione del rischio e di ancoraggio delle aspettative del mercato.** La durata media sul mercato del debito pubblico è attualmente di 6,4 anni (rispetto a 7 anni nel 2011) e, dati l'attuale elevata riserva di liquidità e il profilo di rimborso relativamente agevole, il rischio di rifinanziamento rimane piuttosto contenuto. Le aste registrano di norma una domanda elevata, come dimostra il successo a metà gennaio 2015 dell'emissione di BTP a 30 anni per 6,5 miliardi di EUR, che ha fatto registrare un rendimento medio del 3,29%. La base di investitori è molto stabile, con circa il 60% dei titoli di Stato detenuto a livello nazionale, un terzo del quale dalle banche italiane (cfr. sezione 2.3). La domanda è forte in una serie di segmenti di mercato, e gli investitori internazionali stanno aumentando la loro esposizione. Se le condizioni di mercato lo consentiranno, sono previste emissioni anche nel 2015 sul mercato del dollaro.

**Il programma di privatizzazione di alcune imprese pubbliche e la vendita di beni immobili pubblici dovrebbero contribuire allo sforzo di riduzione del debito.** Sebbene abbia subito ritardi di attuazione, il programma di privatizzazioni dovrebbe registrare un'accelerazione nel 2015 e generare proventi pari allo 0,7% del PIL all'anno nel triennio 2015-2017. Più precisamente, quest'anno dovrebbero essere privatizzate Poste Italiane (fino al 40%), ENAV (fino al 49%) e Ferrovie dello Stato, tramite offerte pubbliche iniziali, e dovrebbe essere venduta Grandi Stazioni. Le procedure amministrative di cessione, privatizzazione e valorizzazione dei beni immobili pubblici sono state accelerate. Invimit e Cassa Depositi e Prestiti, entrambe di proprietà pubblica, si occupano della valorizzazione e della vendita di beni immobili pubblici non utilizzati. Nel 2014 la vendita di beni immobili locali ha generato proventi per circa 600 milioni di EUR. Fino al 2017 la vendita di beni immobili degli enti locali e del ministero della Difesa dovrebbe generare annualmente proventi per circa 1 miliardo di EUR. Queste risorse possono essere destinate al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato per il riacquisto dei titoli del debito pubblico, sebbene con nessun impatto significativo previsto, date le cifre attuali.

Grafico 2.1.2. Italia - rapporto debito lordo/PIL



Fonte: Commissione europea.

### Valutazione della sostenibilità del debito dell'Italia

Data l'assenza di una soglia per la sostenibilità del debito, la relativa analisi deve tener conto di una serie di criteri. Le variabili del quadro di valutazione dell'Italia rilevanti per la sostenibilità del debito indicano un quadro contrastato. L'elevato livello di indebitamento e l'elevato fabbisogno di finanziamento del paese esercitano pressioni al rialzo sui costi di rifinanziamento e sul rischio di rinnovo. Tuttavia, per quanto riguarda il debito esterno, il saldo delle partite correnti e la posizione patrimoniale netta sull'estero, elementi altrettanto importanti per gli investitori, l'Italia registra risultati relativamente buoni, distinguendosi rispetto agli altri paesi dell'Europa meridionale, con una posizione patrimoniale netta sull'estero negativa pari solo al 30% del PIL a fine 2014. Occorre, tuttavia, tener conto del fatto che questa posizione non rende l'Italia immune da un'inversione degli afflussi di capitali stranieri come quella verificatasi a metà del 2011. Da questa prospettiva l'aumentata quota di creditori nazionali (circa il 60% per i buoni del Tesoro) può essere vista anche come una protezione contro la volatilità del *sentiment* del mercato internazionale.

Tre sono i canali attraverso i quali può realizzarsi la riduzione del rapporto debito pubblico/PIL: una maggiore crescita del PIL, la diminuzione dei tassi di interesse sul debito pubblico e l'aumento dell'avanzo primario. Il debito pubblico di un paese è di norma considerato sostenibile se, in percentuale del PIL, diminuisce nel medio periodo sulla base di ipotesi macroeconomiche plausibili. Di seguito viene presentata l'analisi della sostenibilità del debito dell'Italia<sup>(7)</sup>. I risultati delle proiezioni sul debito sono presentati sulla base di scenari alternativi, volti a valutare l'eventuale futura evoluzione del debito in condizioni macroeconomiche diverse.

Le proiezioni sul debito dello scenario di base presentate di seguito sono basate sulle previsioni della Commissione europea<sup>(8)</sup> e sull'ipotesi di politiche di bilancio invariate oltre il periodo previsionale (dopo il 2016). Le proiezioni sul debito sono inoltre presentate nell'ambito di uno scenario alternativo che rispecchia il contesto macrofinanziario presentato nel documento

<sup>(7)</sup> L'analisi della sostenibilità del debito qui presentata è basata sul modello di sorveglianza della sostenibilità del debito della Commissione europea (per maggiori dettagli, cfr. "Assessing Public Debt Sustainability in EU Member States: A Guide", European Economy Occasional Paper n. 200, settembre 2014).

<sup>(8)</sup> Sono utilizzate ipotesi di convergenza a lungo termine riguardanti il tasso di interesse reale, il tasso di crescita del PIL e l'inflazione, in linea con quanto concordato con il comitato di politica economica.

programmatico di bilancio 2015 dell'Italia<sup>9)</sup>. Dopo il 2016 il saldo primario strutturale delle amministrazioni pubbliche si mantiene nei due scenari rispettivamente al 3,5% e al 3,7% del PIL. In tal modo, il debito pubblico italiano è riportato su un percorso discendente, come illustrato nel grafico 2.1.2.

**Scenari aggiuntivi consentono una valutazione dell'impatto dei cambiamenti del contesto macrofinanziario sulla prevista dinamica del debito pubblico.** Dato il protrarsi di risultati deludenti in termini di crescita dell'economia italiana nel corso dei sette anni di crisi è stato simulato uno scenario (scenario 3 nel grafico 2.1.2) che riflette i rischi derivanti dalla minore crescita del PIL e dell'inflazione. In questo scenario il livello del debito dovrebbe aumentare fino al 136,4% del PIL nel 2017, per poi rimanere pressoché stabile per il restante periodo di riferimento. La fiducia degli investitori è sostenuta sia dai risultati di bilancio che dalle prospettive macroeconomiche. In un contesto di bassa inflazione e di prolungata bassa crescita potrebbe verificarsi un aumento dei rendimenti dei titoli di Stato, soprattutto per i paesi con elevati livelli di debito. È stato pertanto ipotizzato uno scenario alternativo di proiezione del debito (scenario 4) in cui i livelli più bassi di crescita e di inflazione sono combinati con un aumento del rendimento delle obbligazioni sovrane (un aumento graduale di 2 punti percentuali nel triennio 2015-2017 seguito da un graduale ritorno alle ipotesi sul tasso di interesse dello scenario di base). In questo scenario, l'aumento del servizio del debito determinerebbe un livello del rapporto debito/PIL in continuo aumento fino a raggiungere quasi il 143% del PIL nel 2025. Nell'ipotesi di una persistente risposta accomodante della politica monetaria ai bassi livelli di crescita e di inflazione, il tasso di interesse sul debito pubblico si ridurrebbe. Questa evoluzione è rappresentata nello scenario 5 (in cui si ipotizza un graduale calo del tasso di interesse di 1 punto percentuale). Anche in questo caso, il rapporto debito pubblico/PIL sarebbe leggermente in calo dopo il 2017. Infine, in un contesto di crescita debole e di bassi tassi di inflazione, sarebbe più difficile

perseguire un rapido risanamento di bilancio. Lo scenario 6 dimostra l'impatto che una tale evoluzione avrebbe sulla dinamica del debito. L'affaticamento negli sforzi di risanamento di bilancio sotto forma di un calo di 1 punto percentuale del saldo primario strutturale farebbe rapidamente aumentare il rapporto debito/PIL fino al 148% nel 2025.

---

<sup>9)</sup> Lo scenario del documento programmatico di bilancio è anch'esso basato sull'ipotesi di politiche di bilancio invariate nel periodo di programmazione.

### *Riquadro 2.1.1. Impatto del risanamento di bilancio e delle riforme strutturali sul debito pubblico*

Le simulazioni DSGE (con l'ausilio di QUEST) consentono di effettuare in maniera dinamica la valutazione di impatto delle politiche di bilancio e strutturali <sup>(1)</sup>. Infatti il modello integra le interazioni tra le variabili politiche e le variabili macroeconomiche. Le simulazioni che combinano gli shock macroeconomici con le diverse politiche di bilancio e strutturali dimostrano il potenziale impatto di queste ultime sul rapporto debito/PIL. Nel prosieguo sono prima descritti in dettaglio i singoli elementi delle simulazioni e successivamente sono valutati i loro effetti combinati.

#### *Rischi macroeconomici: inflazione inferiore all'obiettivo e pressioni dei mercati finanziari*

Sono presi in considerazione due rischi macroeconomici. In primo luogo, il rischio di inflazione molto bassa, dissociata dalla media della zona euro. È modellata da uno shock della domanda negativa che contiene all'1% l'inflazione in Italia per i primi due anni del periodo di simulazione, mentre per il resto della zona euro il livello di base è il 2%. Il secondo problema è il rischio di turbolenze sul mercato finanziario, che determinano un periodo prolungato di differenziali elevati sul debito sovrano (che si traduce in un aumento della spesa per il debito pubblico). Attualmente il tasso di interesse implicito sul debito è del 3,6%, mentre la spesa per interessi sul debito sovrano è ancora pari a circa il 5% del PIL. Questo rischio legato ai mercati finanziari è modellato da uno shock che aumenta del 2% i tassi di interessi effettivi sul debito pubblico e che si riassume gradualmente una volta che ha colpito l'intero stock del debito (ipotizzando una durata media di 6 anni).

#### *Orientamento di bilancio: aumento o riduzione dell'avanzo primario dell'1% del PIL*

Dato che il risanamento di bilancio è di primaria importanza per riportare il debito pubblico su un percorso discendente, viene preso in considerazione l'impatto di un aumento o di una riduzione di 1 punto percentuale del saldo primario. Alla luce dei tagli fiscali e della revisione della spesa attuati recentemente, il risanamento si presume realizzato in modo favorevole alla crescita<sup>(2)</sup>, ossia mediante aumenti delle imposte anziché tagli di spesa.

#### *Politiche strutturali: spostamento del carico fiscale, semplificazione, deregolamentazione e riforme del mercato del lavoro*

Le riforme strutturali incidono sull'attività economica e, attraverso il denominatore correlato e gli effetti sulla base imponibile, sulla dinamica del debito. Nella prima fase queste politiche generano di norma effetti negativi sul PIL (nominale), perché i prezzi diminuiscono, ma a medio termine producono effetti positivi sulla crescita. Si analizzano qui alcune delle principali riforme attuate in Italia nel biennio 2013-2014, il cui iter legislativo si è pienamente concluso.

- Spostamento del carico fiscale: l'aliquota IVA ha subito già un aumento nel 2013, mentre nel 2014 sono state attuate tre riforme intese ad alleggerire l'onere fiscale a carico dei fattori produttivi: i) la riduzione dell'IRAP (l'imposta regionale sulle attività produttive che colpisce i redditi delle società) mediante la deduzione della componente del lavoro dalla base imponibile; ii) la riduzione dell'IRPEF (l'imposta sul reddito delle persone fisiche che colpisce i redditi da lavoro) per i lavoratori a basso reddito ossia il bonus di 80 EUR; iii) il potenziamento dell'ACE (l'aiuto alla crescita economica) che determina una deduzione dei costi nozionali del capitale proprio dall'imponibile ai fini dell'imposta sul reddito delle società. La quantificazione dell'impatto e del finanziamento di tali misure si traduce in shock negativi sulle aliquote fiscali implicite sul lavoro (-1,5 punti percentuali) e sul capitale (-0,2 punti percentuali).

- Semplificazione amministrativa: nel triennio 2012-2014 sono state adottate diverse misure per semplificare il quadro amministrativo per i cittadini e le imprese. Per modellizzare questo effetto, i costi nominali del lavoro sono ridotti del 3%. Le riduzioni sono introdotte gradualmente per giungere a piena efficacia nel giro di 3-4 anni.

<sup>(1)</sup> Nel modello, il debito corrente è una funzione del debito nel periodo precedente, dei relativi pagamenti di interessi e del disavanzo primario di bilancio corrente. Sia il PIL reale che il deflatore del PIL, al denominatore nei rapporti disavanzo/PIL e debito/PIL, sono variabili endogene, così come le entrate fiscali e i contributi sociali per le aliquote fiscali e i tassi di sostituzione dati. Pertanto, le riforme strutturali incidono sull'attività economica, che a sua volta alimenta le variabili di bilancio e la dinamica del debito.

<sup>(2)</sup> Per un'illustrazione degli effetti del risanamento di bilancio in base alla loro composizione, cfr. In't Veld, J., "Fiscal consolidations and spillovers in the Euro area periphery and core", *European Economy*, Economic Papers 506, ottobre 2013, [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/economic\\_paper/2013/ecp506\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2013/ecp506_en.htm).

(continua)

*Riquadro (continua)*

- Riforme del mercato del prodotto e deregolamentazione: le misure adottate nel biennio 2012-2013 sono finalizzate alla deregolamentazione e alla semplificazione delle procedure per la creazione d'impresa. I loro effetti sono stati quantificati e portano ad una riduzione del ricarico (*mark-up*) sui beni finali di 0,09 punti percentuali<sup>(3)</sup> rispetto ad un livello iniziale del 13%<sup>(4)</sup>. Nel modello queste misure sono rilevate dalla riduzione del rispettivo ricarico.

- Riforme del mercato del lavoro: nel giugno 2012 la riforma del mercato del lavoro ha (tra l'altro) alleggerito la normativa sulla tutela del lavoro. Questa situazione è modellata con un aumento graduale dello 0,7% della produttività accrescitiva di lavoro (*labour-augmenting*).

Non sono incluse alcune riforme con un potenziale impatto sulla crescita del PIL, e quindi sul rapporto debito/PIL, a causa di limiti della modellizzazione (riforma della giustizia descritta nella sezione 3.1; riforma della durata dei contratti di lavoro descritta alla sezione 3.3), o perché il testo legislativo definitivo non era ancora stato presentato al momento della redazione (*Jobs Act*, legge annuale sulla concorrenza, riforma dell'istruzione). Nel complesso, le misure qui incluse realizzano miglioramenti strutturali modesti, per cui il loro impatto sul saldo primario e sul debito pubblico è a priori moderato.

#### *Programma di privatizzazioni*

Nel maggio 2014 il governo italiano ha rilanciato il programma di privatizzazioni, aumentando gli obiettivi di gettito, vale a dire 30 miliardi di EUR nel periodo 2014-2017, da destinare alla riduzione del debito pubblico.

Nessuna delle misure di cui sopra dovrebbe essere attuata separatamente. Un governo riformista dovrebbe piuttosto adottare una combinazione delle stesse. Abbiamo sviluppato cinque combinazioni delle politiche di bilancio e strutturali, il cui impatto è illustrato nel grafico 1. I risultati della simulazione per il livello del rapporto debito/PIL sono presentati come deviazioni in punti percentuali dal percorso di riferimento. Pertanto, le deviazioni indicano l'ulteriore effetto delle misure considerate (tradotto in shock) e sono in generale combinabili con ipotesi diverse sullo scenario di base sottostante. In particolare, lo scenario di base potrebbe prevedere il mantenimento dello *status quo* o potrebbe già incorporare misure di bilancio e misure strutturali diverse da quelle qui analizzate (ad esempio lo scenario di base presentato nell'analisi della sostenibilità del debito). Le simulazioni possono quindi essere viste anche come una valutazione dei rischi positivi e negativi che pesano sulla proiezione dello scenario di base della dinamica del debito.

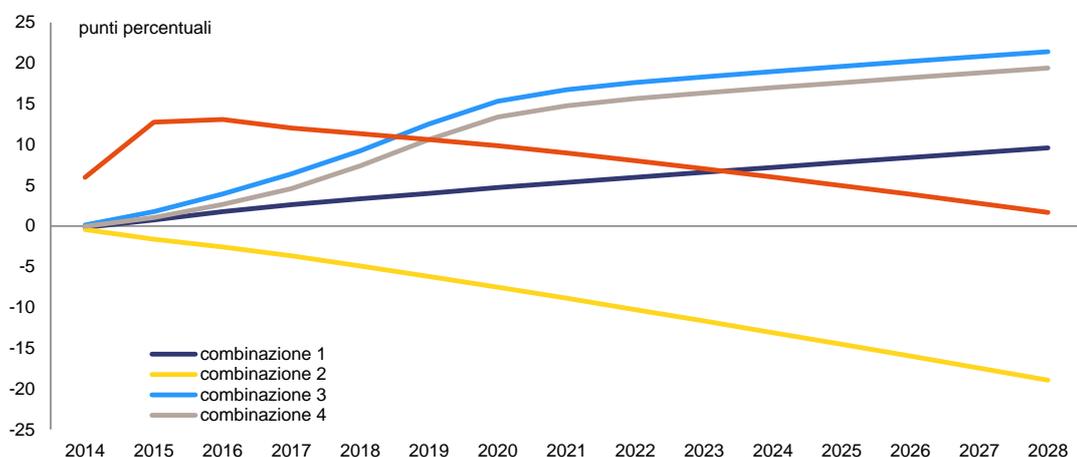
<sup>(3)</sup> Calcoli della Commissione europea basati su Thum-Thysen, A., e Canton, E., "Service sector mark-ups and product market regulation" (di prossima pubblicazione).

<sup>(4)</sup> La metodologia della DG ECFIN per la stima dei rincari (*mark-up*) nel settore dei servizi tiene conto del livello di regolamentazione del mercato del prodotto (PMR) misurato dagli indicatori PMR dell'OCSE. Con un rincaro del 13% nel settore dei beni finali, le prestazioni dell'Italia sono piuttosto buone, dato che i paesi della zona euro con i risultati migliori registrano un livello di rincaro nel settore dei beni finali del 9,6%.

*(continua)*

Riquadro (continua)

Grafico 1. Italia - Impatto sul rapporto debito/PIL di combinazioni di politiche di bilancio e di politiche strutturali



Fonte: Commissione europea, simulazioni effettuate utilizzando QUEST.

- Combinazione 1: avanzo primario inferiore all'obiettivo, spostamento del carico fiscale, riforme strutturali

Questa combinazione di politiche contempla l'allentamento della politica di risanamento del bilancio dell'1% del PIL in combinazione con lo spostamento del carico fiscale, la deregolamentazione del mercato del prodotto, la semplificazione amministrativa e la riforma del mercato del lavoro. In questa combinazione, nonostante lo sforzo strutturale, l'allentamento fiscale determina un aumento del livello del debito di +10% del PIL entro il 2028 rispetto allo scenario di base. In altri termini, le misure intraprese a livello strutturale, date le dimensioni e la portata ridotte, hanno un impatto positivo limitato sulle finanze pubbliche mediante l'effetto denominatore e l'effetto sul gettito fiscale, che non compensa l'impatto negativo sulle finanze pubbliche di misure di bilancio discrezionali meno ambiziose.

- Combinazione 2: avanzo primario superiore all'obiettivo, spostamento del carico fiscale, riforme strutturali

L'unica differenza con la combinazione 1 è il maggiore rigore della politica di bilancio. In questa combinazione l'evoluzione del debito in senso opposto (-19% del PIL rispetto allo scenario di base entro il 2028) mostra chiaramente il ruolo preminente della politica di bilancio nella riduzione del debito pubblico sull'insieme delle misure politiche considerate. Tuttavia, i risultati della simulazione non tengono conto della questione dell'accettabilità politica di un risanamento protratto nel tempo, considerati l'affaticamento del risanamento e il ciclo elettorale.

- Combinazione 3: combinazione 1+shock della fiducia del mercato

La crisi del debito sovrano ha dimostrato che nei periodi di massima attenzione alle politiche, i differenziali sul debito sovrano dipendono di norma da importanti variabili di bilancio, come il disavanzo o il debito lordo. Di conseguenza sembra più probabile che i costi di finanziamento del debito aumentino se la politica di bilancio di un paese è più accomodante del previsto. Pertanto lo shock che aumenta i rendimenti sul debito sovrano è attuato assieme alla combinazione 1 (e non con la combinazione 2). L'effetto di un tale shock sui costi di finanziamento è molto grande. Entro il 2020 il debito sale ad un livello superiore del 10% del PIL rispetto al livello di cui alla combinazione 1.

- Combinazione 4: combinazione 3+privatizzazioni

L'aggiunta delle privatizzazioni alla combinazione 3 dimostra che la privatizzazione da sola non è una soluzione per l'elevato debito italiano, dato che il contributo alla riduzione del rapporto debito/PIL è incrementale.

(continua)

Riquadro (continua)

- Combinazione 5: Combinazione 2+shock della domanda negativa che determina il calo dell'inflazione

I dati più recenti indicano un'inflazione molto bassa in Italia, che suscita timori di una spirale debito/deflazione, e rende quindi molto probabile una risposta politica che combini un forte risanamento di bilancio e riforme strutturali per contrastare questo effetto negativo (combinazione 2). Uno shock della domanda negativa che riduce l'inflazione ad un livello inferiore dell'1% rispetto allo scenario di base determina un aumento del rapporto debito/PIL rispetto allo scenario di base: i) il debito nominale (numeratore) aumenta, data la riduzione delle entrate fiscali a causa del calo della domanda interna (deterioramento del saldo primario), mentre ii) il PIL nominale (denominatore) diminuisce a causa dei bassi livelli della crescita e dell'inflazione. Il risultato è un aumento del debito pubblico del 13% del PIL entro tre anni, prima che gli effetti dello shock si riassorbano gradualmente e che il debito sia riportato su un percorso discendente grazie ad un risanamento forte e prolungato. Se analoghi shock della domanda negativa dovessero verificarsi in tutta la zona euro ed esercitare una pressione al ribasso sui prezzi in un contesto di bassi tassi di interesse, l'impatto sul prodotto e sul debito italiani sarebbe ancora più negativo, perché il calo dei prezzi in Italia non si tradurrebbe (o si tradurrebbe in misura minore) in deprezzamento reale e in guadagni di competitività. Pertanto, gli scambi commerciali netti contribuirebbero in misura minore a sostenere l'attività economica in un contesto di debolezza della domanda interna<sup>(5)</sup>.

<sup>(5)</sup> Nel modello l'Italia ha un coefficiente di apertura commerciale (rapporto della somma di esportazioni e importazioni rispetto al PIL) del 58% e un coefficiente di apertura commerciale verso il resto della zona euro del 25%.

**Le analisi illustrate in questa sezione mostrano che la prima leva che determina il ritmo della riduzione del debito è il risanamento di bilancio, ma che la condizione del suo successo è la crescita del PIL. Per conseguire una maggiore riduzione del debito pubblico la seconda leva politica necessaria è quella di riforme strutturali su vasta scala.** L'attuale posizione strutturale di bilancio, se mantenuta e ulteriormente migliorata, permetterà di ridurre lo squilibrio del debito pubblico. Mantenere il saldo primario strutturale al 3,5% (come minimo) è fondamentale per ridurre il rapporto debito pubblico/PIL al di sotto del 110% entro il 2025. Un elevato avanzo primario potrebbe contribuire a preservare la fiducia del mercato (e quindi a tenere basso il premio di rischio) anche se le prospettive di crescita e di inflazione restassero deboli nel breve e medio periodo. Tuttavia, l'esperienza passata indica che il conseguimento e il mantenimento di un avanzo primario elevato sono difficili, e lo sono ancora di più in un contesto di attività economica modesta e di pressioni deflazionistiche. Un risanamento forte per riportare il debito su un percorso discendente in un contesto macroeconomico depresso potrebbe infatti rivelarsi controproducente. Di conseguenza, l'unica leva politica che rimane è quella delle riforme strutturali di portata e di impatto sufficientemente vasti per far salire il PIL nel medio periodo (dato che gli effetti a breve termine delle riforme strutturali sono generalmente incerti e gli effetti positivi si fanno sentire solo a distanza di alcuni

anni). Nel riquadro 2.1.1 le interazioni fiscali, strutturali e macroeconomiche sono integrate in un modello dinamico. Le simulazioni mostrano che alcune riforme di recente attuazione (in materia di tassazione, semplificazione, deregolamentazione e mercato del lavoro) favoriscono la crescita, per cui anche il debito viene ridotto grazie all'aumento del PIL e del gettito fiscale. Riforme ulteriori, quali quelle previste in materia di concorrenza o di mercato del lavoro, consentirebbero di ridurre ulteriormente il rapporto debito/PIL. Le privatizzazioni possono costituire solo una misura supplementare e non sarebbero sufficienti a far diminuire in misura significativa il debito pubblico nel medio periodo. A seguito di precedenti annunci del ministero delle Finanze confermati dal governo italiano il 20 febbraio 2015, l'Italia si è impegnata ad adottare e ad attuare un ambizioso programma di riforme strutturali<sup>(10)</sup>. Se messe in atto, queste riforme dovrebbero far aumentare il PIL italiano di alcuni punti percentuali nel medio periodo, contribuendo in tal modo alla sostenibilità a lungo termine delle finanze pubbliche dell'Italia.

<sup>10</sup>

[http://www.dt.mef.gov.it/analisi\\_programmazione\\_economico\\_finanziaria/strategia\\_crescita/](http://www.dt.mef.gov.it/analisi_programmazione_economico_finanziaria/strategia_crescita/)  
<http://www.governo.it/Governo/ConsiglioMinistri/dettaglio.asp?id=77929>  
[http://www.mef.gov.it/inevidenza/article\\_0079.html](http://www.mef.gov.it/inevidenza/article_0079.html)

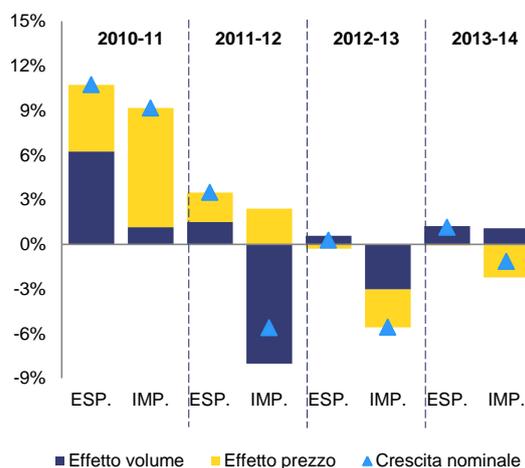
## 2.2. PERDITA DI COMPETITIVITÀ ESTERNA

### Posizione esterna e risultati delle esportazioni

**Il miglioramento del saldo delle partite correnti dell'Italia è in gran parte non ciclico, in quanto rispecchia il calo della crescita potenziale e pertanto della domanda di importazioni.** Le partite correnti dell'Italia, tornate in avanzo nel 2013, dovrebbero essere ulteriormente aumentate all'1,8% del PIL nel 2014. La tendenza positiva della bilancia commerciale è dovuta principalmente alla contrazione delle importazioni nominali, mentre le esportazioni sono aumentate solo moderatamente (cfr. grafico 2.2.1). Nel 2014 il divario tra la crescita nominale delle esportazioni e delle importazioni dovrebbe essere diminuito, ma principalmente a seguito di una minore contrazione delle importazioni nel contesto della lenta uscita dell'Italia dalla recessione economica. Il miglioramento del saldo delle partite correnti dell'Italia corretto per il ciclo<sup>(1)</sup> di 3,3 punti percentuali tra il 2008 e il 2013 è dovuto principalmente alla crescita potenziale negativa dell'Italia dall'inizio della crisi. Il conseguente calo del prodotto potenziale costringe la domanda interna italiana e quindi le importazioni al di sotto dei livelli pre-crisi. Perché la capacità di esportazione possa diventare il motore di una crescita potenziale significativamente più elevata, l'Italia avrebbe bisogno di una riallocazione delle risorse verso i settori dei beni scambiabili, un passaggio che per il momento non sembra avere luogo.

<sup>(1)</sup> Il saldo delle partite correnti corretto per il ciclo è pari al saldo delle partite correnti che prevarebbe se il divario tra prodotto effettivo e prodotto potenziale del paese e dei suoi partner commerciali fosse pari a zero, e pertanto sia la domanda interna (che determina le importazioni del paese) che la domanda esterna (che determina le esportazioni del paese) fossero al loro livello potenziale.

Grafico 2.2.1. Scomposizione della variazione su base annua delle componenti merci della bilancia commerciale dell'Italia



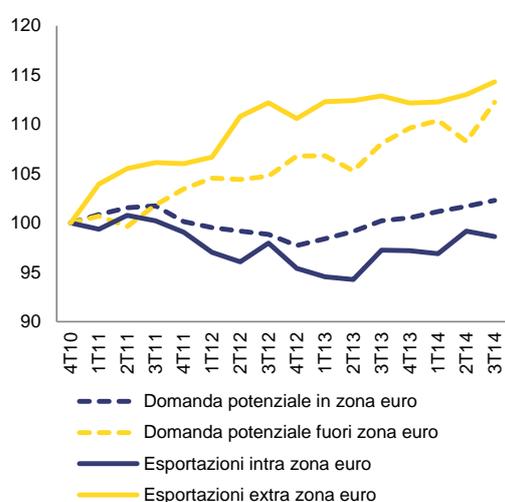
Fonte: Commissione europea.

**I recenti risultati delle esportazioni dell'Italia sono stati in gran parte determinati dall'andamento della domanda esterna.** La contrazione della domanda proveniente da partner commerciali della zona euro nel biennio 2011-2012 si è tradotta in un calo analogo delle esportazioni verso tali mercati (grafico 2.2.2). Nel biennio il calo della domanda proveniente dai paesi vulnerabili della zona euro è stato infatti aggravato dalla debolezza della domanda anche dei paesi della zona euro senza problemi finanziari, come la Germania<sup>(12)</sup>. Le imprese esportatrici italiane hanno sfruttato con un certo ritardo la ripresa molto graduale della domanda nella zona euro avviata all'inizio del 2013. Il calo del tasso di cambio dell'euro e la domanda costante avevano invece sostenuto le esportazioni verso i mercati esterni alla zona euro nel 2011 e nel 2012. Tuttavia, nel 2013 e nel 2014 la domanda proveniente da alcuni mercati emergenti si è indebolita, mentre l'euro si è apprezzato nuovamente fino al primo trimestre del 2014. Ne hanno risentito i risultati delle esportazioni italiane verso i partner commerciali non appartenenti alla zona euro. Nella seconda metà del 2014 il deprezzamento dell'euro ha di nuovo incentivato le

<sup>(12)</sup> Cfr. ad esempio in 't Veld, J., "Fiscal consolidations and spillovers in the Euro area periphery and core", Commissione europea - DG ECFIN, Economic Papers, n. 506, ottobre 2013.

esportazioni verso i paesi esterni alla zona euro. Secondo le previsioni un'ulteriore evoluzione favorevole dei tassi di cambio assieme al rafforzamento della domanda esterna dovrebbero essere il principale motore di una ripresa graduale dell'attività economica nel 2015 e nel 2016.

Grafico 2.2.2. Risultato delle esportazioni italiane a partire dalla metà del 2010, scomposizione tra paesi della zona euro e paesi esterni alla zona euro



Fonte: Banca d'Italia (sulla base dei conti nazionali SEC 95-SEC 2010).

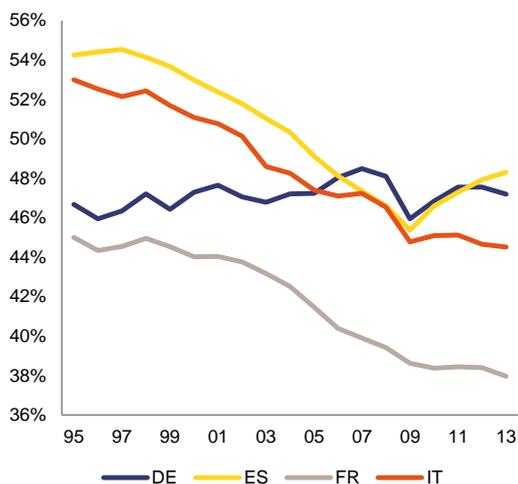
**Le quote dei settori dei beni scambiabili sul valore aggiunto lordo e sull'occupazione in Italia si sono ridotte in misura significativa negli ultimi due decenni, principalmente a causa della costante diminuzione della quota delle industrie manifatturiere.** Tra il 1995 e il 2013 la quota dei settori dei beni scambiabili<sup>(13)</sup> sul totale del valore aggiunto lordo è diminuita in Italia dal 53% al 44,5% (cfr. grafico 2.2.3). Si tratta di un'evoluzione comune alla maggior parte delle economie avanzate, ad eccezione della Germania, che riflette il riorientamento dell'attività economica dall'industria verso i servizi. In Italia lo spostamento è dovuto principalmente alla quota decrescente delle industrie manifatturiere, che nel 1995 costituiva circa il 21% del valore aggiunto lordo totale e che nel 2013 si era ridotta al 15%. In particolare, l'evoluzione del valore

aggiunto lordo del settore manifatturiero è rallentata già dopo l'adozione dell'euro da parte dell'Italia nel 1999 ed è diventata fortemente negativa nel 2008, allo scoppio della crisi (cfr. grafico 2.2.4). La perdita di importanza dei settori dei beni scambiabili è anche evidente in termini di occupazione: nel periodo 1995-2013 la quota dei settori dei beni scambiabili sull'occupazione (sulla base di equivalenti a tempo pieno) è scesa dal 53,8% al 48%. Ancora una volta, il grosso di questo spostamento è dovuto alla diminuzione della quota di occupazione nel settore manifatturiero. Oltre che nel settore manifatturiero, il valore aggiunto lordo e l'occupazione sono diminuiti nei settori del commercio all'ingrosso e al dettaglio e della riparazione dei veicoli a motore, nonché in agricoltura, silvicoltura e pesca. Le industrie che hanno compensato in parte la diminuzione della quota del settore dei beni scambiabili sono le attività legate ai servizi di alloggio e di ristorazione, l'informazione e la comunicazione (principalmente le attività legate alla programmazione informatica, alla consulenza e ai servizi d'informazione) e il trasporto e lo stoccaggio. L'importanza decrescente del settore manifatturiero nell'economia italiana è attribuibile principalmente alle imprese orientate unicamente al mercato nazionale che non sono state in grado di riorientare la loro produzione verso i mercati esteri. Inoltre la crescita delle esportazioni potrebbe risentire degli sviluppi sul mercato nazionale<sup>(14)</sup>. Nel complesso, l'erosione del settore manifatturiero italiano, che rappresenta il 95% delle esportazioni di beni, potrebbe avere un impatto negativo sulle capacità di esportazione del paese. La successiva analisi si concentra pertanto sui risultati delle esportazioni del settore manifatturiero.

<sup>(14)</sup> Bugamelli, M., et al., "Vendite all'estero e sul mercato interno: complementarità o sostituzione?", Banca d'Italia, Questioni di economia e finanza (Occasional Papers), n. 248, 2014, (solo in inglese). Il contributo dimostra che nel periodo 2008-2012 vi è stata una correlazione positiva tra vendite nazionali e vendite estere a livello di impresa, dovuta forse a vincoli di liquidità e di credito.

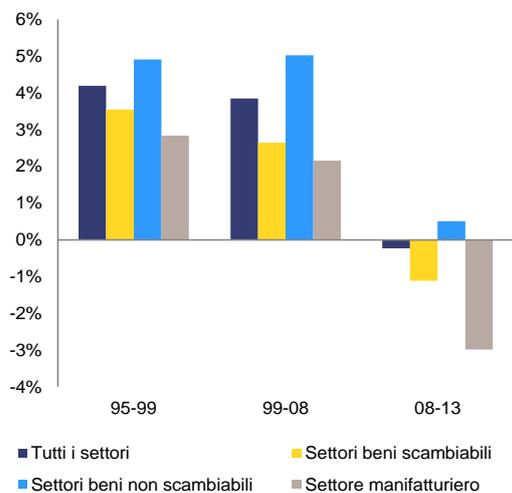
<sup>(13)</sup> Secondo la classificazione NACE rev. 2 delle attività economiche i settori dei beni scambiabili sono agricoltura, industria escluso il settore della costruzione (A-E) e alcuni servizi selezionati (G-J).

Grafico 2.2.3. Quota dei settori dei beni scambiabili sul valore aggiunto lordo



Fonte: Commissione europea, ISTAT.

Grafico 2.2.4. Tasso medio annuo di crescita del valore aggiunto lordo nell'arco di periodi selezionati

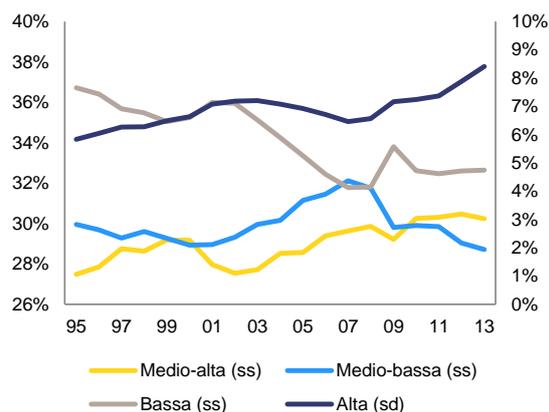


Fonte: Commissione europea, ISTAT.

**L'Italia dispone di una base manifatturiera diversificata, che dal 1995 ha registrato una lenta trasformazione verso attività a maggiore intensità tecnologica.** Nel 2013 i maggiori settori manifatturieri italiani (in termini di quota del valore aggiunto lordo manifatturiero) sono stati i settori dei metalli di base (15,7%), dei macchinari e delle attrezzature (14%), dei prodotti alimentari e delle bevande (11,9%), dei prodotti tessili e del pellame (9,7%), dei prodotti in gomma e in plastica (8,7%), dell'arredamento e vari settori

manifatturieri<sup>(15)</sup> (8,6%). Le industrie ad alta tecnologia rappresentano ancora una quota ridotta del totale del valore aggiunto lordo manifatturiero (8,4% nel 2013), mentre circa il 60% è ancora generato in settori a intensità tecnologica bassa o medio bassa, data la persistente specializzazione nei settori "tradizionali". Tuttavia, dal 1995 si è verificato una graduale riduzione dei settori a intensità tecnologica bassa e medio bassa, la cui quota sul totale del valore aggiunto lordo manifatturiero è diminuita di 5,3 punti percentuali (cfr. grafico 2.2.5), principalmente a causa dei settori del tessile e del pellame, del legno e della carta e delle industrie della gomma e delle materie plastiche. Tuttavia, i settori dei prodotti alimentari e delle bevande, dei metalli di base, dell'arredamento e delle industrie varie hanno registrato un aumento della quota del valore aggiunto lordo, in controtendenza sull'evoluzione generale. L'aumento della quota del valore aggiunto lordo delle industrie a intensità tecnologica medio alta/alta è dovuto soprattutto ai settori dei macchinari e delle attrezzature, dei prodotti farmaceutici, delle apparecchiature elettriche, dei computer e dell'elettronica. I settori dei prodotti chimici, automobilistico e dei mezzi di trasporto hanno registrato un andamento in controtendenza rispetto all'aumento generale.

Grafico 2.2.5. Quota del valore aggiunto lordo manifatturiero per intensità tecnologica

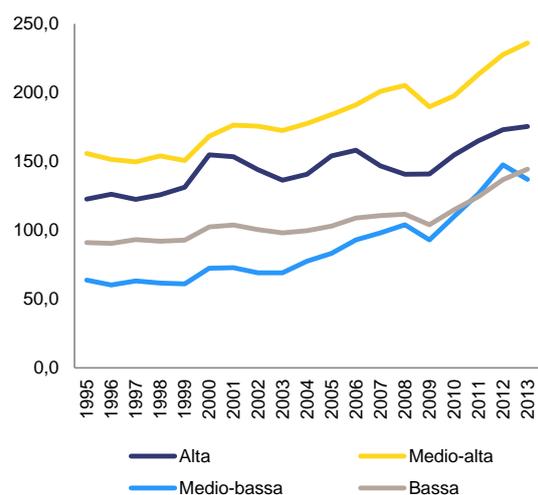


Fonte: Commissione europea, ISTAT.

<sup>(15)</sup> Gioielli, strumenti musicali e giocattoli; riparazione e installazione di macchinari e attrezzature

**Nei settori manifatturieri è aumentata l'esposizione ai mercati esterni.** Nel periodo 1995-2013 tutti i settori manifatturieri hanno aumentato la propensione all'esportazione<sup>(16)</sup>, con l'eccezione del settore dei prodotti elettronici e informatici. In quasi tutti i settori l'aumento si è accentuato dallo scoppio della crisi, come illustrato nel grafico 2.2.6. Aggregando i settori per intensità tecnologica, la propensione alle esportazioni è maggiore nei settori a intensità tecnologica medio-alta e alta, il che suggerisce che le imprese appartenenti a questi settori sono più esposte alla domanda esterna, grazie anche ad una maggiore integrazione dei loro prodotti nelle catene mondiali di valore.

Grafico 2.2.6. Propensione all'esportazione per intensità tecnologica



Fonte: Commissione europea, ISTAT.

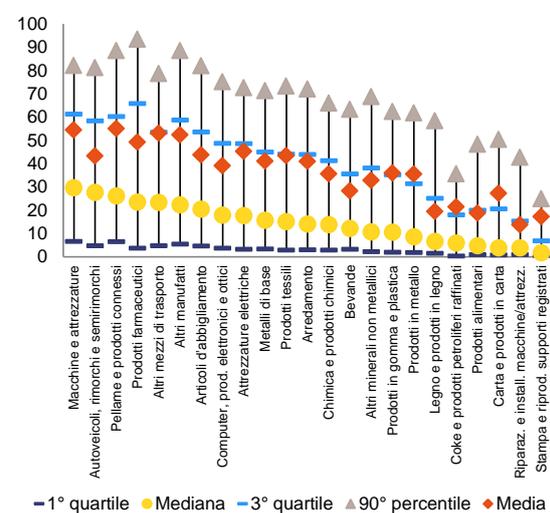
**La demografia delle imprese del paese è sbilanciata verso le piccole imprese a bassa produttività, il che frena la propensione dell'Italia alle esportazioni e i risultati sui mercati esteri.** Aggregando i dati a livello di impresa, il grafico 2.2.7 mostra che la propensione media all'esportazione<sup>(17)</sup> è prossima o superiore al 50% in cinque settori manifatturieri (ossia pellame e relativi prodotti, macchinari e attrezzature, altri mezzi di trasporto, altre industrie manifatturiere e prodotti farmaceutici), il che significa che la metà,

<sup>(16)</sup> Misurato come la quota del valore delle esportazioni di merci sul totale del valore aggiunto lordo di ogni settore.

<sup>(17)</sup> Misurato come rapporto tra fatturato delle vendite estere e fatturato totale.

o poco più, della produzione complessiva di tali settori è venduta all'estero. Inoltre, il grafico mostra che la distribuzione della propensione all'esportazione delle imprese è ampia in quasi tutti i settori. In particolare, la propensione all'esportazione della mediana è in media di 30 punti percentuali inferiore a quella del terzo quartile, il che indica che in tutti i settori manifatturieri vi è la possibilità di aumentare le esportazioni fino ai margini intensivi.

Grafico 2.2.7. Propensione alle esportazioni per settore economico, 2012

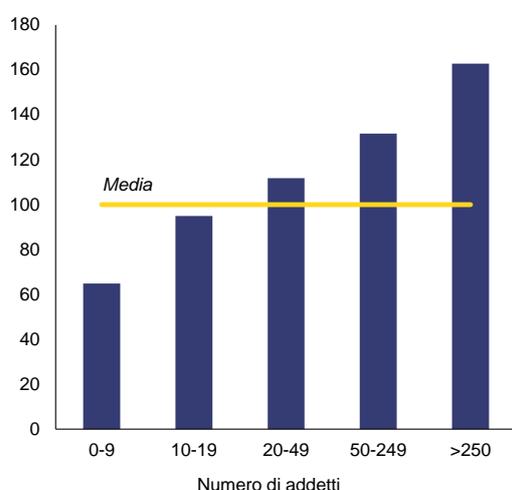


Fonte: ISTAT.

**La propensione all'esportazione delle imprese italiane e i loro risultati sui mercati esteri sono ostacolati dalla demografia delle imprese sbilanciata verso le piccole imprese a bassa produttività.** La demografia delle imprese in Italia è caratterizzata da un'elevata concentrazione di imprese di piccolissime dimensioni: nel 2012 il 99,9% delle imprese italiane era costituito da piccole e medie imprese (fino a 250 addetti), mentre la quota delle microimprese (fino a 9 addetti) era del 95,2% del totale delle imprese. La produttività del lavoro delle microimprese è tuttavia nettamente inferiore alla media delle imprese (cfr. grafico 2.2.8). La letteratura indica una forte correlazione positiva tra dimensioni aziendali, produttività, capacità di esportazione e risultati sui mercati esteri, in quanto la presenza nei mercati geograficamente più distanti richiede un maggiore livello di efficienza. Di conseguenza, la presenza dominante in Italia di imprese di piccolissime dimensioni con bassa produttività

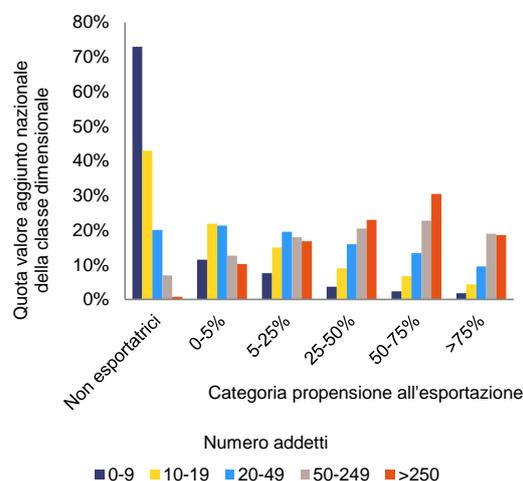
frena l'aumento della propensione all'esportazione del paese, come evidenziato dal fatto che la propensione all'esportazione italiana a livello della singola impresa è chiaramente correlata negativamente alle dimensioni aziendali (cfr. grafico 2.2.9).

Grafico 2.2.8. **Produttività del lavoro per dimensione aziendale (100 = media rispetto al totale delle imprese)**



(1) Produttività del lavoro calcolata come valore aggiunto lordo al costo dei fattori diviso per il numero di addetti.  
**Fonte:** ISTAT.

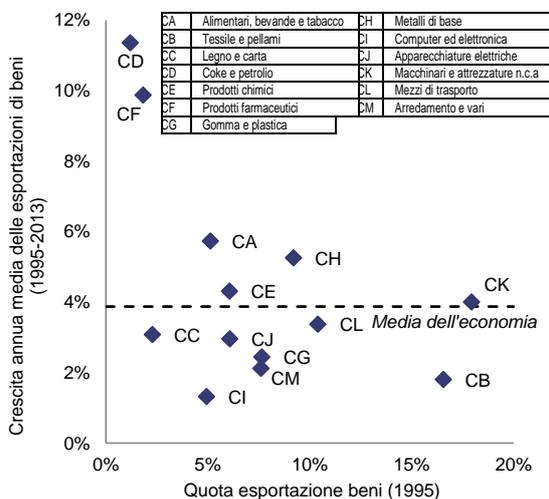
Grafico 2.2.9. **La propensione all'esportazione per dimensione aziendale**



(1) Le colonne rappresentano il rapporto tra il valore aggiunto rappresentato dalle imprese che appartengono ad una specifica classe di propensione all'esportazione e ad una specifica classe dimensionale e il valore aggiunto rappresentato da tutte le imprese che appartengono alla stessa classe dimensionale (indipendentemente dalla loro classe di propensione all'esportazione). Pertanto la somma delle colonne aventi lo stesso colore è pari a 100%.  
**Fonte:** ISTAT.

**La crescita delle esportazioni ha registrato significative divergenze settoriali, e i settori maggiori esportatori sono anche i meno dinamici.** Come illustrato nel grafico 2.2.10, i settori che hanno registrato la crescita più rapida delle esportazioni nel periodo 1995-2013 sono stati il settore della produzione di coke e di prodotti petroliferi e il settore farmaceutico. Tuttavia, tali settori rappresentavano una quota modesta delle esportazioni totali di merci nel 1995. I due settori aventi la quota più elevata erano il settore del tessile e del pellame e il settore dei macchinari e delle attrezzature, che assieme rappresentavano un terzo del totale dei beni esportati nel 1995. Tuttavia, essi hanno avuto una dinamica delle esportazioni rispettivamente al di sotto della media e sostanzialmente in linea con essa. Le diverse dinamiche settoriali delle esportazioni hanno determinato alcune variazioni nella composizione delle esportazioni italiane di merci.

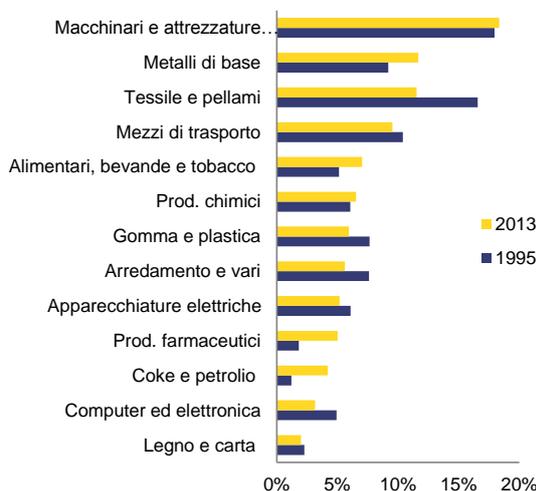
Grafico 2.2.10. **Esportazioni di merci dei settori manifatturieri, per quote e dinamiche**



Fonte: Commissione europea, ISTAT.

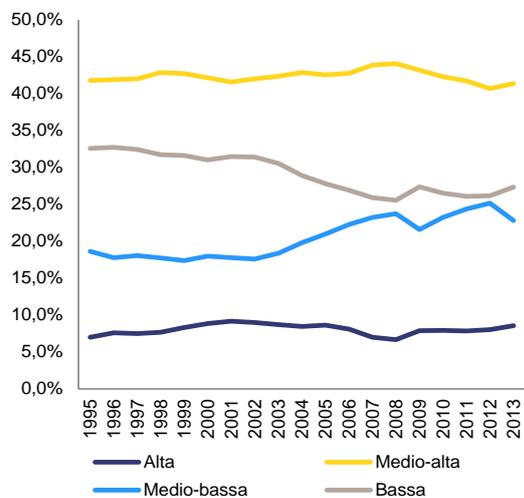
**Dagli inizi degli anni 2000 si sono avuti alcuni cambiamenti della composizione settoriale delle esportazioni.** Le esportazioni di macchinari e attrezzature rappresentano un quinto del totale, sostanzialmente stabili nel periodo 1995-2013, e costituiscono la categoria più ampia di merci esportate (cfr. grafico 2.2.11). La quota del settore del tessile e del pellame è diminuita in misura significativa (di circa 5 punti percentuali), al pari dei settori dell'arredamento, delle industrie varie, della gomma e delle materie plastiche, dei computer e dei prodotti elettronici (di 5,5 punti percentuali complessivamente). La diminuzione della loro quota sul totale delle esportazioni è stata compensata da un aumento della quota dei settori metallurgico, dei prodotti alimentari e delle bevande, dei prodotti farmaceutici e dei prodotti petroliferi e coke (per un totale di 10,6 punti percentuali). Questo cambiamento della composizione settoriale rispecchia il passaggio dai settori a bassa intensità tecnologica verso settori a intensità medio-bassa (cfr. grafico 2.2.12), settori questi ultimi che rappresentavano circa la metà delle esportazioni totali di prodotti manufatti nel 2013. I settori ad alta intensità tecnologica, tuttavia, sono rimasti sostanzialmente stabili nel corso del periodo e rappresentano una piccola quota del totale, pari a circa 8,5 punti percentuali.

Grafico 2.2.11. **Quote delle esportazioni di beni per settore manifatturiero, 1995 e 2013**



Fonte: Commissione europea, ISTAT.

Grafico 2.2.12. **Quote delle esportazioni di merci per intensità tecnologica**



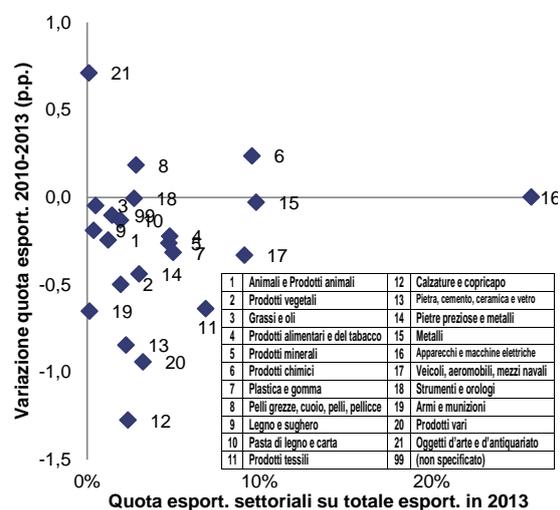
Fonte: Commissione europea, ISTAT.

**Il calo marginale delle quote dell'Italia del mercato delle esportazioni tra il 2010 e il 2013 nasconde risultati settoriali contrastanti.** Mentre la crescita settoriale delle esportazioni in termini assoluti spiega i cambiamenti della composizione delle esportazioni italiane di merci, solo le quote settoriali del mercato delle esportazioni evidenziano i settori le cui esportazioni hanno avuto un andamento in linea con la domanda esterna complessiva o superiore ad essa. Nel periodo 2010-2013 le quote del mercato delle

esportazioni espresse a prezzi correnti e in dollari statunitensi sono diminuite solo marginalmente (-0,2 punti percentuali). I risultati settoriali<sup>(18)</sup> sono stati eterogenei (cfr. grafico 2.2.13). Il settore dei macchinari e dei prodotti elettrici e il settore metallurgico, che rappresentavano rispettivamente il 26% e il 10% del totale delle esportazioni di merci nel 2013, hanno registrato una stabilizzazione delle loro quote del mercato delle esportazioni nel predetto periodo. I settori dei prodotti chimici, del pellame e dei prodotti collegati, e il settore delle opere d'arte e dell'antiquariato sono stati gli unici settori che hanno registrato un certo aumento delle quote del mercato delle esportazioni. Tuttavia, questi settori rappresentavano complessivamente il 12,5% del totale delle esportazioni italiane di merci nel 2013, e i loro risultati sono stati più che compensati da quelli dei restanti settori, le cui quote del mercato delle esportazioni sono diminuite. In particolare, il settore dei mezzi di trasporto, che rappresentava il 9% del totale delle esportazioni, ha subito una perdita leggermente superiore alla media (-0,3 punti percentuali contro -0,2). I settori tradizionali, quali quello tessile e calzaturiero, hanno continuato a perdere quote di mercato negli ultimi anni, il che induce a pensare che la concorrenza dei mercati emergenti è rimasta intensa.

<sup>(18)</sup> I settori sono classificati secondo il sistema armonizzato 1992.

Grafico 2.2.13. **Variazione delle quote settoriali del mercato delle esportazioni 2010-2013, in punti percentuali USD.**

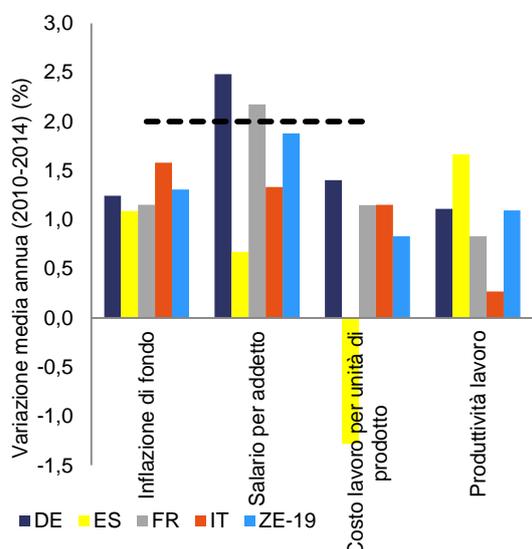


Fonte: Commissione europea.

### Competitività di costo/di prezzo e competitività non di costo

**La competitività di costo è andata peggiorando principalmente a causa della debole crescita della produttività.** Dopo la crisi finanziaria l'inflazione di fondo dell'Italia è rimasta in media ben al di sotto del 2% (cfr. grafico 2.2.14). Andamento analogo ha avuto la retribuzione per dipendente, a seguito del blocco degli stipendi nel pubblico impiego. Il costo del lavoro per unità di prodotto ha tratto beneficio da questi sviluppi moderati. Tuttavia, a causa della debole dinamica della produttività, la competitività di costo dell'Italia rispetto al resto della zona euro non è migliorata come in altri paesi, quale la Spagna che ha dovuto procedere ad un aggressivo aggiustamento dei costi, a causa del peggioramento della posizione esterna.

Grafico 2.2.14. **Andamento dei costi e dei prezzi (media 2010-2014)**

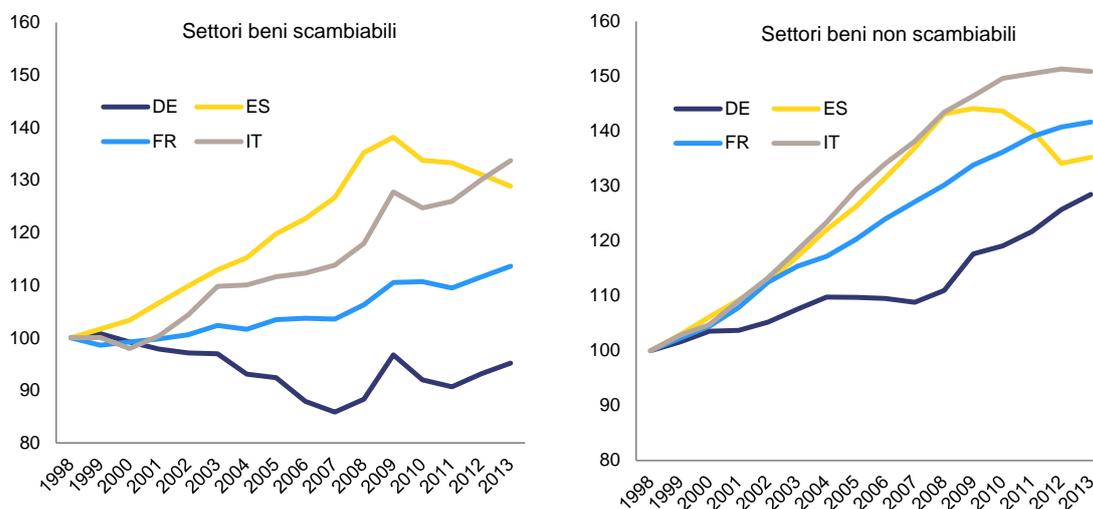


Fonte: Commissione europea.

Il mantenimento delle eccedenze di manodopera è stato anch'esso un fattore significativo della mancanza di aggiustamento del costo del lavoro per unità di prodotto dell'Italia rispetto al resto della zona euro, andando a incidere su una posizione del paese in termini di produttività già sfavorevole.

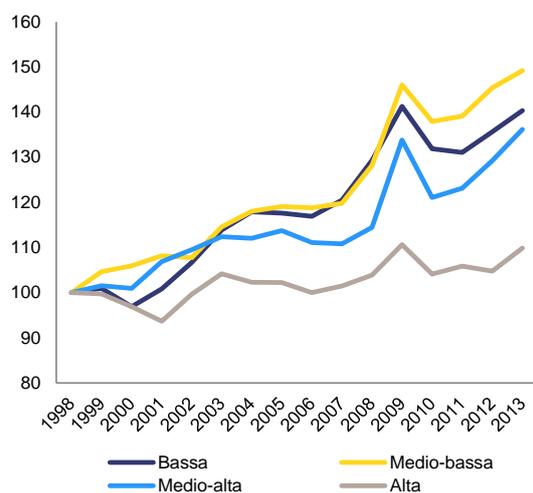
**Il costo del lavoro per unità di prodotto nei settori dei beni scambiabili è cresciuto in misura minore che nei settori dei beni non scambiabili; tuttavia, la tendenza al rialzo è stata più sostenuta che in Francia, Germania e, più recentemente, Spagna.** Nel periodo pre-crisi l'aumento del costo del lavoro per unità di prodotto in Italia era stato più sostenuto nei settori dei beni non scambiabili, nei quali si era registrato in media un calo della produttività del lavoro (cfr. grafico 2.2.14). Tuttavia, dopo lo scoppio della crisi i settori dei beni non scambiabili sono riusciti a limitare la crescita del costo del lavoro per unità di prodotto grazie ad un ritmo molto più lento di aumento delle retribuzioni per equivalente a tempo pieno, il che riflette anche il blocco delle retribuzioni nel pubblico impiego. Tuttavia, in una prospettiva transnazionale, dal 1999 l'aumento del costo del lavoro per unità di prodotto sia nei settori dei beni scambiabili che in quelli dei beni non scambiabili è stato più sostenuto in Italia rispetto a paesi come la Germania e la Francia. Analizzando i settori dei beni scambiabili più in dettaglio raggruppandoli in funzione dell'intensità tecnologica, il grafico 2.2.16 mostra che il costo del lavoro per unità di prodotto è rimasto sostanzialmente stabile nei settori ad alta tecnologia, mentre è aumentato in altri. Infatti, i settori ad alta intensità tecnologica hanno registrato una crescita maggiore della produttività degli altri settori in tutto il periodo.

Grafico 2.2.15. **Indice del costo del lavoro per unità di prodotto per un campione di paesi, settori dei beni scambiabili contro settori dei beni non scambiabili (1998= 100, sulla base delle ore lavorate)**



Fonte: Commissione europea, Eurostat.

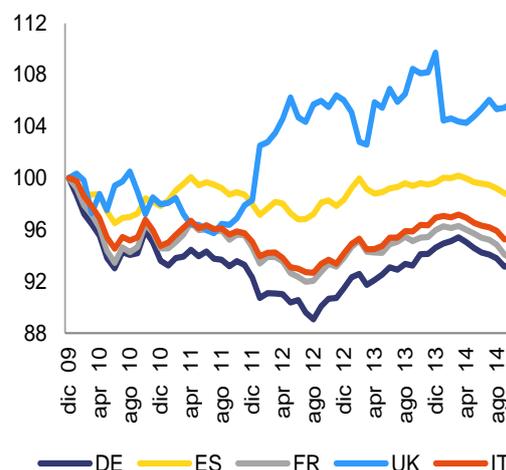
Grafico 2.2.16. **Indice del costo del lavoro per unità di prodotto (sulla base di equivalenti a tempo pieno) per intensità tecnologica, 1998=100**



Fonte: Commissione europea, ISTAT.

La maggior parte degli indicatori della competitività di prezzo continua a indicare un quadro migliore della posizione competitiva dell'Italia rispetto a quanto evidenziato dai tassi di cambio effettivi reali basati sul CLUP. Ad esempio, l'indicatore di competitività della Banca d'Italia, calcolato sulla base dei prezzi alla produzione dei beni manufatti di un insieme di 62 paesi, indica che dallo scoppio della crisi finanziaria la posizione competitiva dell'Italia è migliorata in misura maggiore della posizione della Spagna, ma anche della Francia e della Germania (cfr. grafico 2.2.17). Tuttavia, la differenza tra il costo del lavoro e gli indicatori di prezzo potrebbe anche indicare una compressione dei margini di profitto delle imprese industriali italiane, le quali comprimono i margini per rimanere competitive nei rispettivi mercati. Sia gli indicatori di competitività di prezzo che quelli di competitività di costo beneficerebbero del recente deprezzamento dell'euro.

Grafico 2.2.17. **Gli indicatori della competitività: prezzi alla produzione dei prodotti manufatti (dicembre 2010=100)**

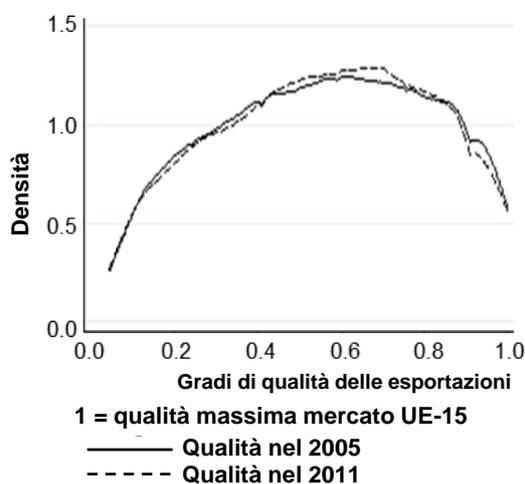


Fonte: Banca d'Italia, Commissione europea.

L'incremento della competitività non di costo non ha compensato interamente la perdita di competitività di costo dell'Italia. Un aspetto della competitività non di costo è la qualità delle esportazioni, la quale se aumenta nel tempo può proteggere un paese dalla competitività di costo dei mercati emergenti o dall'aumento della standardizzazione dei prodotti. Per l'Italia, negli anni tra il 2005 e il 2011 si osserva un'ulteriore modesta specializzazione nell'esportazione di beni di qualità medio-alta a spese dell'esportazione di beni di qualità bassa e alta (cfr. grafico 2.2.18). Un secondo aspetto della competitività non di costo è costituito dalla qualità dell'integrazione dei servizi, "verticale" o "dell'offerta", con il resto dell'economia, ossia imprese di servizi efficienti che offrono fattori di produzione ai settori (esportatori), sostenendone in tal modo la competitività. In Italia l'integrazione verticale dei servizi è abbastanza forte, ma l'effetto migliorativo della competitività (misurato dalla crescita della produttività del lavoro nel periodo 2007-2011) sul resto dell'economia italiana è stato negativo (cfr. grafico 2.2.19). Ciò vale in particolare per i servizi alle imprese, che sono di fatto ancora fortemente regolamentati e protetti dalla concorrenza esterna. Un terzo aspetto della competitività non di costo è rappresentato dal grado di integrazione nelle catene del valore mondiali. La partecipazione dell'Italia nelle catene del valore mondiali, misurata dalla somma delle

quote di specializzazione verticale e orizzontale è analoga a quella degli altri grandi Stati membri dell'UE, quali la Germania e la Francia. Nelle catene di valore mondiali le imprese italiane sono principalmente fornitori intermedi (occupano cioè posizioni a monte), ma la loro posizione potrebbe essere relativamente più debole a causa delle loro piccole dimensioni e della loro bassa produttività (nonostante la notevole eterogeneità delle imprese)<sup>(19)</sup>.

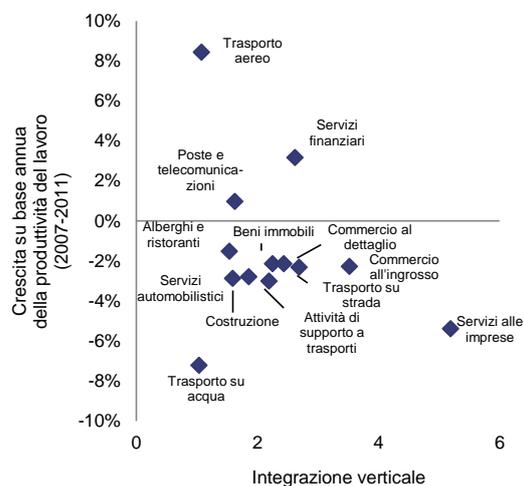
Grafico 2.2.18. Qualità delle esportazioni



(1) L'evoluzione della qualità delle esportazioni di un paese viene qui illustrata sulla base della distribuzione di gradi normalizzati di qualità per i singoli prodotti manufatti esportati verso uno specifico mercato di destinazione (in questo caso il mercato UE-15) da un insieme definito di esportatori; la variazione della distribuzione dei gradi rispecchia pertanto la variazione nel tempo della dinamica della qualità delle esportazioni di un paese. **Fonte:** 'Quality in exports', European Economy – Economic Papers, n. 528, settembre 2014.

<sup>(19)</sup> Accetturo, A., e Giunta, A., (2012), "Global Value Chains in the face of the Great Recession", Banca d'Italia, mimeo.

Grafico 2.2.19. Il ruolo dei servizi nella competitività non di costo dell'Italia



(1) Il valore dell'integrazione verticale del settore dei servizi è indice del grado in cui il suo prodotto contribuisce al prodotto di altri settori. Nel grafico l'asse orizzontale indica la quota dei vari componenti del settore dei servizi sul totale dei fattori di produzione intermedi utilizzati nell'economia.

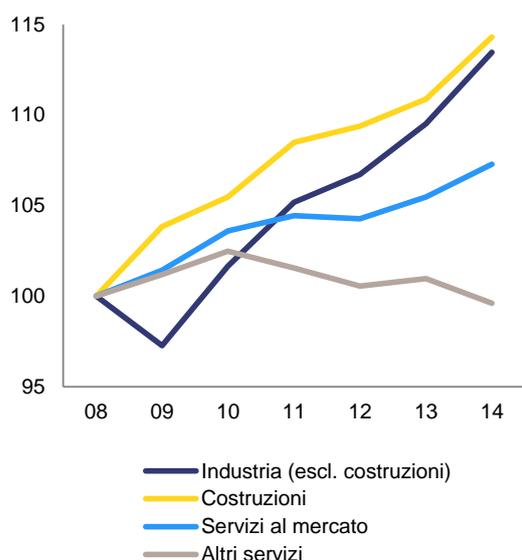
**Fonte:** Commissione europea.

### Disallineamenti tra salari e produttività e la riforma del mercato del lavoro

**La crescita dei salari nominali ha subito un rallentamento.** Nel 2014 (sulla base dei primi tre trimestri disponibili) la retribuzione per dipendente è aumentata dell'1,3%, ossia di circa lo stesso tasso dell'anno precedente (cfr. grafico 2.2.21). Su base oraria la crescita dei salari è diminuita dall'1,4% nel 2013 allo 0,6% nel 2014. I salari aggregati nascondono la diversità delle dinamiche settoriali (cfr. grafico 2.2.20). La crescita salariale è stata più moderata nel settore dei servizi al mercato e nella pubblica amministrazione che nel settore manifatturiero, il che sosterebbe la riallocazione della manodopera verso il settore dei beni scambiabili. La quota di giovani, di lavoratori a basso reddito e di lavoratori con poca anzianità di servizio (presumibilmente con salari più bassi) nella forza lavoro impiegata nel settore privato è diminuita durante il periodo, per cui l'adeguamento

dei salari dovrebbe essere più accentuato se si tiene conto di questi effetti<sup>(20)</sup>.

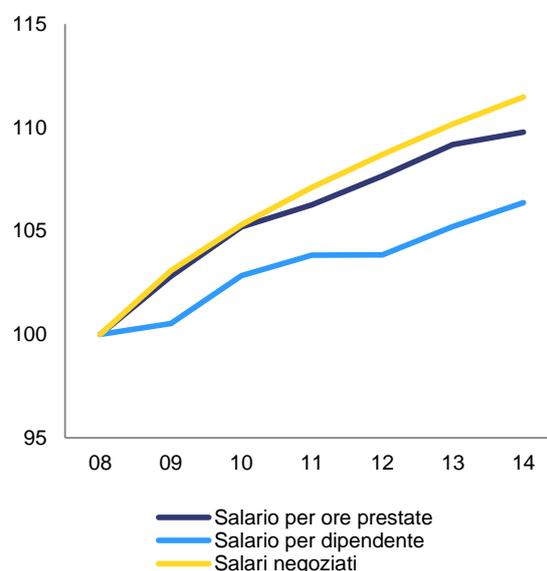
Grafico 2.2.20. **Retribuzione per dipendente e per settore**



Fonte: Commissione europea, Eurostat.

<sup>(20)</sup> La quota di occupati nelle fasce di età 15-24 e 25-39 è diminuita rispettivamente dal 6,5% nel 2008 al 4,3% nel 2014 e dal 41% al 33%. Gli effetti di composizione relativi ai livelli di competenza, all'età e all'anzianità lavorativa nel settore privato sono responsabili di un quinto delle variazioni salariali nel periodo 2008-2013. Le variazioni nella composizione settoriale o l'aumento della quota di contratti a tempo determinato o parziale hanno avuto un'incidenza minore (Banca d'Italia, Relazione annuale, 2014).

Grafico 2.2.21. **Salari effettivi e negoziati**



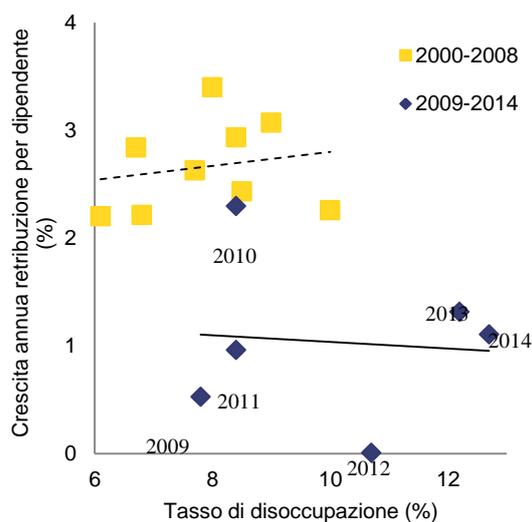
Fonte: Commissione europea, Eurostat.

**I salari negoziati hanno cominciato a rispondere alla persistente debolezza del mercato del lavoro.** La curva Phillips, ossia il rapporto tra crescita nominale dei salari e tasso di disoccupazione, è lo strumento standard utilizzato per valutare la risposta delle retribuzioni alle condizioni del mercato del lavoro. Il grafico 2.2.22 mette in rapporto i salari effettivi con il tasso di disoccupazione nei periodi 2000-2008 e 2009-2013. In entrambi i periodi la correlazione tra la crescita dei salari reali e il tasso di disoccupazione è debole (come indicato dallo sviluppo piatto della curva). Tuttavia, durante la crisi la crescita media dei salari effettivi ha registrato un calo (ossia nel secondo periodo la curva si sposta verso il basso). Il grafico 2.2.23 indica il rapporto tra la crescita dei salari contrattuali e la disoccupazione in Italia e nella zona euro nel periodo 2009-2014. Il grafico mostra che in media i salari contrattuali in Italia reagiscono alle variazioni del tasso di disoccupazione in modo analogo alla zona euro nel suo complesso (le due linee sono parallele). Le differenze nella risposta dei salari contrattuali rispetto ai salari effettivi dipendono da una serie di fattori. In primo luogo, i salari effettivi comprendono componenti variabili, che dall'inizio della crisi sono state sempre più compresse, il che ha reso i salari effettivi meno reattivi alla disoccupazione. In secondo luogo, il "Patto per la

produttività", accordo quadro concluso nel 2009, fissa la durata dei contratti collettivi a tre anni, mentre fino ad allora i contratti avevano una durata di due anni per le clausole economiche e di quattro anni per quelle normative. L'accordo ha inoltre stabilito che gli aumenti salariali devono essere collegati alle previsioni a tre anni sull'inflazione basata sull'indice armonizzato dei prezzi al consumo (IAPC), al netto delle importazioni di prodotti energetici<sup>(21)</sup>. L'aumento della durata dei contratti per le clausole economiche assieme al loro scaglionamento (ossia le contrattazioni settoriali avvengono in momenti diversi) possono aver contribuito a ritardare l'adeguamento dei salari. Dato il rallentamento dell'inflazione IAPC i nuovi contratti stipulati integreranno un tasso di inflazione più basso. Tuttavia, il ritardo nell'adeguamento salariale in un contesto di bassa inflazione e di crescita modesta della produttività del lavoro può rendere difficile l'allineamento dei salari reali alla produttività. La maggiore frequenza delle contrattazioni per il rinnovo dei contratti collettivi e il maggiore coordinamento a diversi livelli di contrattazione potrebbero migliorare la reattività delle retribuzioni all'andamento del ciclo.

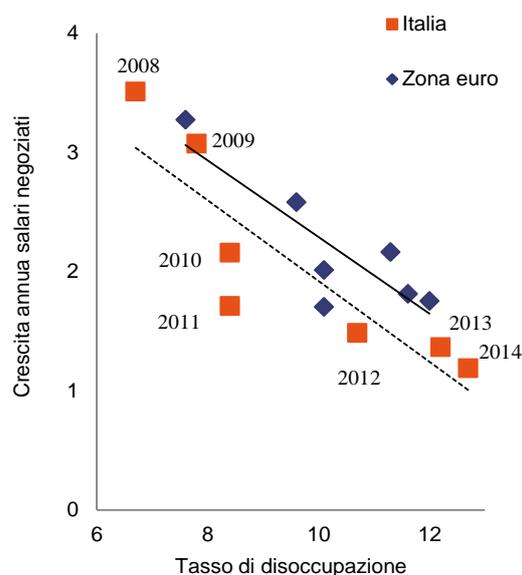
<sup>(21)</sup> Le differenze tra inflazione effettiva e inflazione prevista possono essere incorporate, previo accordo tra le parti sociali, negli aumenti salariali a posteriori, purché la differenza sia significativa.

Grafico 2.2.22. Curva di Phillips per l'Italia: crescita annua della retribuzione per dipendente



Fonte: Commissione europea, Eurostat, ISTAT.

Grafico 2.2.23. Curva di Phillips per l'Italia e la zona euro sulla base dei salari negoziati, 2008-2014



Fonte: Commissione europea, ISTAT, Eurostat, Banca centrale europea.

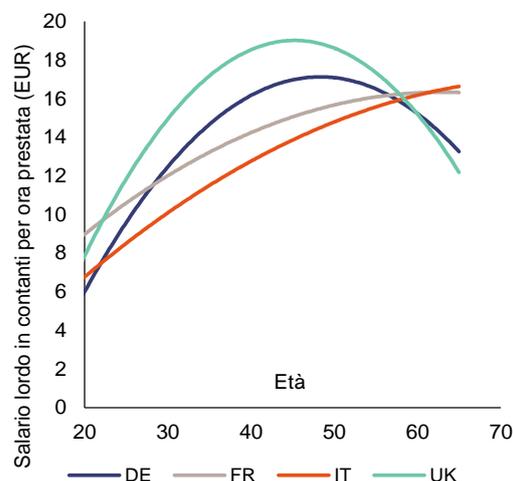
**Vi sono elementi che indicano che l'allocazione e la remunerazione del lavoro non riflette le competenze e la produttività.** In primo luogo, diversamente dalla Germania e dal Regno Unito, in Italia i salari aumentano automaticamente con l'età, per cui i salari possono non riflettere la produttività dei lavoratori<sup>(22)</sup>. In secondo luogo, tra i paesi partecipanti al programma dell'OCSE per la valutazione internazionale delle competenze degli adulti (*Programme for the International Assessment of Adult Competencies – PIAAC*) l'Italia presenta una quota di lavoratori sovraqualificati per il lavoro svolto che è inferiore alla media dell'OCSE (il 13% rispetto al 21%), ma ha la quota più alta di lavoratori sottoqualificati (22%). Data la specializzazione dell'economia in prodotti a intensità tecnologica da bassa a media, ci si aspetterebbe il contrario. In termini di disallineamento tra domanda e offerta di competenze, l'Italia presenta una quota piuttosto elevata sia di lavoratori sovraqualificati che di lavoratori sottoqualificati<sup>(23)</sup>. Nel complesso, il disallineamento tra salari, lavoro, competenze e produttività a livello micro ha effetti negativi sia statici che dinamici, che incidono sulla produttività aggregata e riducono il rendimento dell'istruzione per i giovani, e quindi il tasso di accumulazione del capitale umano<sup>(24)</sup>.

<sup>(22)</sup> Cfr. anche "In-depth review of the Italian economy", *European Economy Occasional Papers*, n. 182, 2014, pag. 41, grafico 3.33. I confronti internazionali sono sempre difficili, dato che le differenze tra i paesi potrebbero dipendere da fattori non correlati alla scala retributiva, quale il diverso fatturato. Nei mercati molto flessibili, come quello del Regno Unito, si presume che i salari seguano l'andamento della produttività, che pertanto si prevede aumenti e poi diminuisca nel tempo.

<sup>(23)</sup> Un lavoratore è classificato come (sotto-) sovraqualificato quando la differenza tra il suo livello di qualifica e il livello di qualifica richiesto per il lavoro svolto è (negativa) positiva. Un lavoratore è classificato come (sotto) sovracompetente quando le sue conoscenze sono (inferiori) superiori al (minimo) massimo richiesto per il lavoro svolto. Tutti i dettagli della metodologia in OECD (2013), 2013 Skills outlook, pagg. 170-173, <http://www.oecd.org/site/piaac/>.

<sup>(24)</sup> Hanushek E. A., Schwerdt G., Wiederhold S., Woessmann L. (2013), 'Returns to skills around the world: evidence from PIAAC', *OECD Education Working Papers*, No. 101. Lo studio conclude che il rendimento delle competenze è in media inferiore in Italia rispetto alla maggior parte degli altri paesi OCSE e che il differenziale tra il rendimento delle competenze dei lavoratori anziani (nella fascia di età 55-65) e dei giovani adulti (nella fascia di età 25-34) è superiore che negli altri paesi OCSE inclusi nello studio.

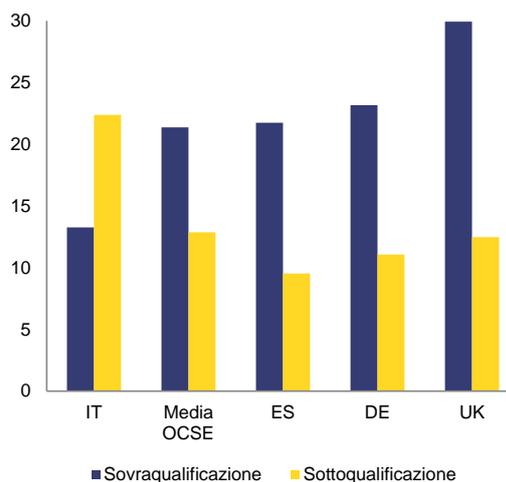
Grafico 2.2.24. Profilo età-guadagno, 2012



(1) I salari sono calcolati sulla base dei dati UE-SILC sul reddito lordo annuo da lavoro dipendente monetario o quasi monetario, che include il salario e altri benefici (ad esempio ferie retribuite e ore straordinarie). Il reddito annuo è diviso per la media delle ore di lavoro prestate in modo da calcolare per approssimazione il salario orario. Le linee sono interpolazioni polinomiali di dati reali.

Fonte: Commissione europea, UE-SILC.

Grafico 2.2.25. Incidenza della sovraqualificazione e della sottoqualificazione (% di lavoratori), 2012



Fonte: OCSE, PIAAC.

**L'allineamento dei salari alla produttività e la promozione dell'adozione di soluzioni innovative a livello di impresa continuano a rappresentare una sfida per l'Italia.** La contrattazione decentrata può svolgere un ruolo

importante nel migliorare la reattività dei salari alla produttività e alle condizioni del mercato del lavoro. I contratti a livello aziendale sulle condizioni economiche interessano finora una minoranza di imprese, e la quota è ancora più bassa nelle regioni meridionali<sup>(25)</sup>. Nel gennaio 2014 le parti sociali hanno siglato un nuovo accordo per il settore manifatturiero che fissa le procedure per la misurazione degli iscritti ai sindacati, conformemente ai criteri di certificazione della rappresentatività dei sindacati definiti dal precedente accordo del 2011. L'accordo del 2014, però, non è ancora operativo, a causa di problemi amministrativi e istituzionali, mentre un'ampia maggioranza dei contratti collettivi nel settore manifatturiero giungono a scadenza nel 2015. In attesa dell'attuazione dell'accordo, una serie di ostacoli continuano a impedire alle imprese e ai lavoratori di avviare la contrattazione a livello aziendale. Se attuato correttamente, l'accordo potrebbe inoltre rendere effettiva la possibilità di deroga ai contratti collettivi nazionali di lavoro, introdotta formalmente dall'accordo interprofessionale del 2011 ma raramente applicata.

**Sulla base delle riforme precedenti, il governo in carica ha avviato una riforma generale per migliorare il funzionamento del mercato del lavoro, riducendone la segmentazione.** Nel dicembre 2014 il Parlamento italiano ha approvato una legge delega, il cosiddetto *Jobs Act*, per la riforma del mercato del lavoro. La legge delega segue il modello e l'indirizzo di riforme precedenti. Ha introdotto modifiche decisive della normativa sulla tutela del lavoro, del sistema dell'indennità di disoccupazione e del regime di integrazione salariale, oltre che della *governance* e del funzionamento delle politiche attive e passive del mercato del lavoro. Prevede inoltre interventi per ridurre gli oneri amministrativi a carico delle imprese, migliorare l'efficienza dell'ispettorato del lavoro e promuovere la riconciliazione tra famiglia e lavoro (cfr. sezione 3). I decreti legislativi attuativi devono essere adottati entro sei mesi. La piena attuazione del *Jobs Act* dovrebbe migliorare la flessibilità all'ingresso e all'uscita dal mondo del lavoro, rafforzare la riallocazione della forza

lavoro e promuovere l'occupazione stabile a tempo indeterminato, in particolare per i giovani.

**Il primo decreto legislativo modifica le norme sul licenziamento per i nuovi assunti con contratto a tempo indeterminato.** Il decreto attua per i nuovi assunti una revisione dell'articolo 18 dello statuto dei lavoratori, che disciplina il licenziamento senza giusta causa. Il decreto ha completato l'iter legislativo ed entrerà in vigore nel marzo 2015. In particolare esso riduce in misura sostanziale la possibilità di reintegrazione a seguito di licenziamento illegittimo ed estende i casi in cui la sanzione dà luogo ad un risarcimento, il cui importo aumenta con l'anzianità. La reintegrazione può essere disposta soltanto in caso di licenziamento discriminatorio o se la ragione fornita dal datore di lavoro è falsa. Non può più essere ordinata quando il licenziamento per motivi economici è giudicato senza giusta causa. Il risarcimento è versato anche in caso di procedura di licenziamento collettivo, estendendo in tal modo l'ambito di applicazione delle nuove norme al licenziamento per ristrutturazione. Il risarcimento in caso di licenziamento senza giusta causa rimane molto più elevato che in caso di licenziamento per giusta causa (pari praticamente a zero in Italia), il che potrebbe aumentare sia gli incentivi a rivolgersi al giudice che i costi delle controversie. Per limitare il contenzioso giudiziario, il decreto facilita inoltre la risoluzione mediante conciliazione delle controversie in materia di licenziamento, mediante incentivi fiscali. Per i lavoratori licenziati, il decreto introduce il contratto di ricollocazione, che dà diritto ad un voucher. Come misura di accompagnamento della riforma il governo ha previsto incentivi alle assunzioni a tempo indeterminato (cfr. sezione 3.4).

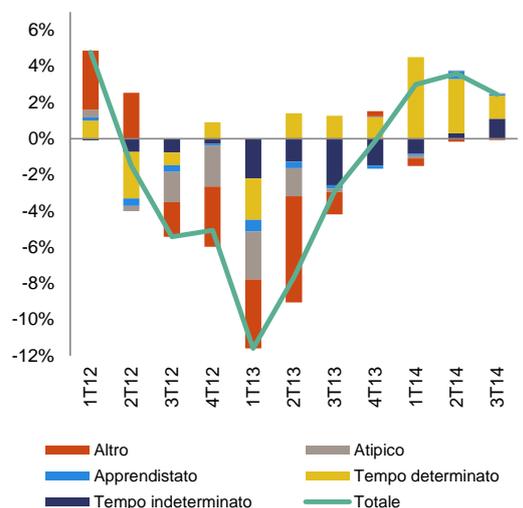
**Un decreto complementare procede al riordino dei contratti di lavoro e consente un uso più flessibile della forza lavoro all'interno dell'impresa.** Per ridurre la dualità, la legge delega prevede che la revisione delle norme in materia di licenziamento sia accompagnata dal riordino dei contratti di lavoro. Il decreto legislativo in materia è stato presentato in febbraio ed è ora al vaglio del Parlamento per un parere non vincolante. Esso prevede una definizione chiara di lavoro dipendente, nell'ambito della quale devono essere ricondotti tutti i vigenti contratti atipici a decorrere dal gennaio 2016, tranne in circostanze ben

<sup>(25)</sup> "Nota dal Centro Studi Confindustria", Confindustria, n. 2, 2015.

definite. Si tratta di un provvedimento importante per ridurre la dualità. La riforma del 2012 ha già ridotto i contratti atipici (cfr. grafico 2.2.26) e il calo è stato accompagnato da un aumento del ricorso ai contratti a tempo determinato, in particolare per i giovani, sulla spinta anche delle misure di liberalizzazione dei contratti a tempo determinato introdotte nel 2013 e nel 2014. Il decreto chiarisce anche determinate disposizioni relative ai contratti a tempo determinato, al lavoro stagionale, al lavoro a tempo parziale, al lavoro interinale e al lavoro a chiamata. Rivede i contratti di apprendistato, riducendone i costi per le imprese e ampliando l'ambito dell'istruzione formale, allo scopo di incoraggiarne la diffusione, finora molto limitata, per avvicinarsi maggiormente ad un sistema duale. Infine, il decreto accresce la flessibilità dell'allocazione della forza lavoro all'interno dell'impresa, consentendo l'attribuzione ai lavoratori di mansioni diverse nei periodi di ristrutturazione.

**Le nuove norme presentano diversi vantaggi per il funzionamento del mercato del lavoro e possono contribuire a ridurre la dualità.** Nel complesso, le nuove disposizioni riducono l'incertezza e i costi legati alla procedura di licenziamento, tra l'altro prevedendo ulteriori incentivi alla conciliazione facoltativa, e riducono la diffusione dei contratti atipici. Nel medio e nel lungo periodo, dato l'aumento del numero di lavoratori soggetti al nuovo regime, i provvedimenti potrebbero accrescere la riallocazione intersettoriale, promuovere le prospettive di stabile occupazione, anche per i giovani e incoraggiare la formazione professionale specifica. Per questo gli effetti sulla crescita della produttività totale dei fattori saranno probabilmente positivi. Tuttavia, affinché la riforma faccia rapidamente sentire i suoi effetti, sarà importante l'interpretazione che i giudici del lavoro daranno della nuova normativa. I suoi effetti sulla dualità del mercato del lavoro dipenderanno dal grado di diffusione dei contratti a tempo indeterminato, che sarà influenzata anche dall'efficacia delle riduzioni dei contributi sociali introdotte dalla legge di stabilità 2015 e disponibili per tre anni per i contratti conclusi nel 2015.

Grafico 2.2.26. **Aumento dei nuovi contratti stipulati e contributo per tipologia contrattuale, variazione in% su base annua**



Fonte: Commissione europea; ministero del Lavoro, comunicazioni obbligatorie.

**È in fase di elaborazione un sistema di indennità di disoccupazione più integrato, basato sull'assicurazione di disoccupazione con una più ampia copertura e una maggiore condizionalità e su un'indennità di disoccupazione di nuova introduzione a favore dei disoccupati di lunga durata.** Un secondo decreto legislativo entrerà in vigore nel marzo 2015. Il decreto introduce la nuova assicurazione sociale per l'impiego (NASPI), destinata a tutti i lavoratori dipendenti del settore privato che perderanno il posto di lavoro a partire dal maggio 2015. Rispetto al precedente sistema, la NASPI prevede una durata più lunga delle prestazioni (da 18 a 24 mesi), che sono mantenute sostanzialmente allo stesso livello, riduce i periodi contributivi, e rafforza le condizionalità per quanto riguarda la ricerca del lavoro e le attività di formazione. Per il 2015 sono stati introdotti in via sperimentale altri due regimi. Il primo prevede l'indennità di disoccupazione per i lavoratori con rapporto di collaborazione coordinata e continuativa e a progetto (DIS-COLL) che diventeranno disoccupati nel 2015. Il secondo, l'assegno di disoccupazione (ASDI) è un regime di assistenza in caso di disoccupazione subordinato al reddito e collegato a misure di attivazione, che copre per ulteriori sei mesi i lavoratori disoccupati con figli a carico o prossimi alla pensione non aventi più diritto alla NASPI. Non è di tipo

contributivo e potrebbe rappresentare un passo positivo nell'offrire un qualche sostegno al reddito e misure di attivazione ai disoccupati di lunga durata (cfr. sezione 3.3).

**Il nuovo sistema di indennità di disoccupazione rappresenta una modifica sostanziale a sostegno dei lavoratori in transizione tra disoccupazione e occupazione, in particolare alla luce della prevista revisione dei regimi di cassa integrazione.** Le misure introdotte mirano a ovviare alle rigidità della procedura di licenziamento, assicurando al tempo stesso la transizione ad altro impiego. La flessibilità dei lavoratori nel cambiare occupazione e luogo si combina con una maggiore sicurezza nella transizione tra diversi status occupazionali. Il rischio della trappola della disoccupazione, in particolare per i lavoratori a basso reddito, derivante da indennità di disoccupazione più generose deve essere affrontato con politiche di attivazione efficaci sotto il profilo dei costi, per le quali è necessaria una nuova normativa di attuazione. Un'importante ulteriore disposizione integrativa è costituita dal riordino della cassa integrazione guadagni, previsto anch'esso dalla legge delega. I regimi di cassa integrazione guadagni, che rappresentano uno strumento efficace per evitare dispendiose riduzioni di personale in periodo di recessione, ritardano però la ristrutturazione economica e la riallocazione della forza lavoro, con effetti negativi sulla crescita della produttività e l'occupabilità dei lavoratori. Il governo intende rivedere e razionalizzare in misura sostanziale i regimi, tra l'altro riducendone la durata e i casi in cui possono essere utilizzati, e rafforzarne la componente assicurativa (le imprese che li utilizzano più frequentemente contribuiranno in misura maggiore al loro finanziamento).

## 2.3. TEMA SPECIALE: IL SETTORE BANCARIO ITALIANO IN UN CONTESTO DI BASSA CRESCITA PROLUNGATA

### Legame tra banche e imprese

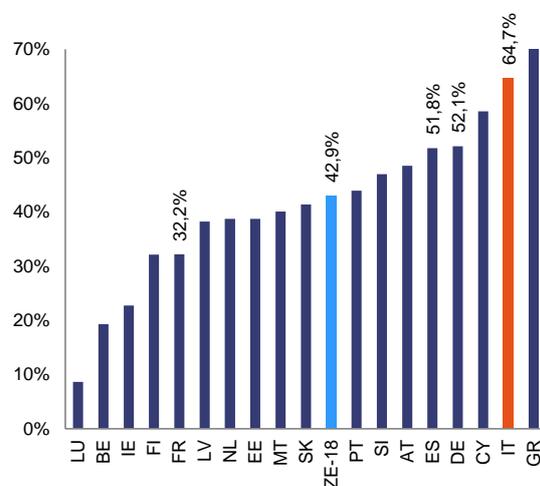
**La lunga crisi ha messo in luce la vulnerabilità insita nello stretto legame tra banche e imprese in Italia.** Questa vulnerabilità reciproca è dovuta all'esistenza di un numero significativo di imprese sovraindebitate dipendenti dalle banche, al deterioramento della solidità finanziaria e dell'affidabilità creditizia delle imprese, a causa del protrarsi della crisi, all'elevato stock di prestiti deteriorati nei bilanci delle banche e alla contrazione del credito bancario a favore del settore delle imprese non finanziarie.

**Le banche italiane sono relativamente più esposte verso le imprese mediante l'attività di prestito rispetto alle banche di altri paesi della zona euro, mentre le imprese italiane sono più dipendenti dai finanziamenti esterni (prestiti bancari) delle loro omologhe europee.** Il primo aspetto è il risultato del modello aziendale delle banche italiane, fortemente incentrato sull'intermediazione tradizionale basata sulla raccolta dei depositi e la concessione di prestiti. Per quanto riguarda il secondo aspetto, nel 2013 i prestiti bancari costituivano il 64,7% del totale del debito finanziario delle imprese italiane, percentuale superiore di oltre 20 punti percentuali alla media della zona euro (cfr. grafico 2.3.1).

**La struttura demografica del settore italiano delle imprese non finanziarie è sbilanciata verso le imprese molto piccole, il che spiega l'elevata quota dei prestiti bancari sul totale dei finanziamenti esterni delle imprese.** Le PMI sono la spina dorsale dell'economia italiana. Nel 2012 il 99,9% delle imprese italiane occupava meno di 50 addetti, ha prodotto quasi il 70% del valore aggiunto e dava lavoro a poco più dell'80% degli occupati. Le microimprese (fino a nove addetti), di cui una quota consistente è costituita dalle cosiddette imprese artigiane, rappresentavano il 95,2% delle imprese italiane, hanno prodotto circa il 30,8% del valore aggiunto e davano lavoro a quasi il 50% degli occupati. Dato che le piccole imprese, e in particolare le microimprese, tendono ad avere soltanto un accesso limitato ai finanziamenti sul mercato dei capitali, la loro quota elevata sul totale delle imprese italiane contribuisce a spiegare la forte quota di prestiti bancari sul totale dei finanziamenti esterni delle imprese. Tra gli altri fattori pertinenti vanno citati la forte presenza di banche focalizzate sull'attività

tradizionale di raccolta di depositi e concessione di prestiti, l'insufficiente sviluppo dei mercati dei capitali, l'elevata quota di imprese a conduzione familiare, il che implica riluttanza a cedere il controllo, e la tendenza storica dell'imposizione fiscale a privilegiare il finanziamento tramite debito.

Grafico 2.3.1. Quota dei prestiti bancari nazionali sul totale del debito finanziario del settore delle imprese non finanziarie a fine 2013



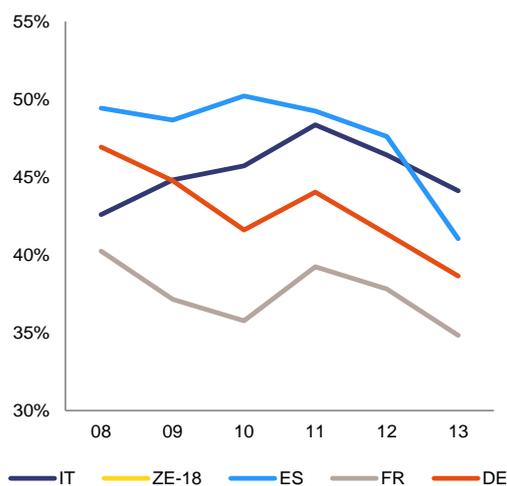
Fonte: Commissione europea, Banca centrale europea.

**La struttura finanziaria del settore italiano delle imprese non finanziarie è caratterizzata da una leva finanziaria relativamente elevata, a sua volta inversamente proporzionale alle dimensioni dell'impresa.** Nel 2013 la leva finanziaria media<sup>(26)</sup> delle imprese italiane era del 44,1%, superiore di 4 punti percentuali rispetto alla media della zona euro. Il che significa che in media le imprese italiane sono meno patrimonializzate delle imprese di altri paesi della zona euro e, pertanto, meno resilienti agli shock finanziari. Dopo il 2011, a causa della contrazione dei prestiti bancari alle imprese e del maggiore ricorso delle medie e grandi imprese ai mercati dei capitali, la leva finanziaria ha iniziato a diminuire, una tendenza che in altre grandi economie della

<sup>(26)</sup> La leva finanziaria è definita come il rapporto tra debito finanziario e somma del debito finanziario e del capitale proprio. Il debito finanziario è dato dai prestiti e dai titoli di debito. Il concetto va distinto da quello di indebitamento, misurato come il rapporto tra debito delle imprese e PIL.

zona euro si era delineata prima (cfr. grafico 2.3.2).

Grafico 2.3.2. **Leva finanziaria del settore delle imprese non finanziarie**



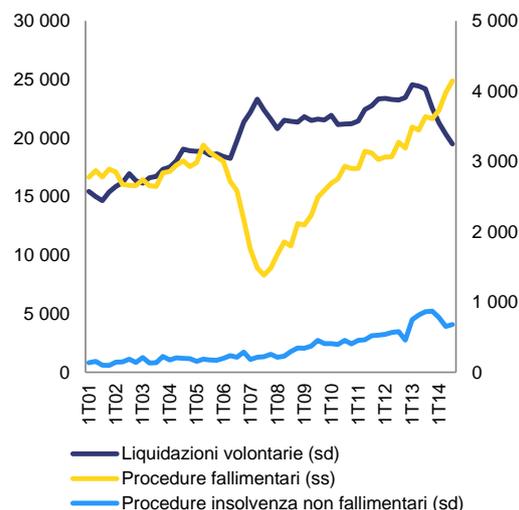
Fonte: Commissione europea.

**La recessione profonda e protratta in Italia ha colpito duramente l'affidabilità creditizia delle imprese italiane e ha accentuato il divario tra le piccole e le grandi imprese.** Nel periodo 2008-2013 il risultato lordo di gestione del settore italiano delle imprese non finanziarie è diminuito di oltre il 10%. Rispetto al periodo precedente la crisi la quota delle imprese redditizie è scesa a circa il 55%, con un calo di circa 10 punti percentuali. L'effetto negativo del calo delle vendite e dei profitti sulla solidità finanziaria e sull'affidabilità creditizia delle imprese è stato acuito dall'elevata leva finanziaria di molte imprese italiane. Secondo un recente studio della Banca d'Italia, ad un incremento di 10 punti percentuali della leva finanziaria corrisponde un aumento di 1 punto percentuale della probabilità di ingresso in sofferenza, e l'effetto negativo di un calo delle vendite sulla solvibilità dell'impresa è quasi quattro volte superiore per le imprese nel quartile più alto della distribuzione della leva finanziaria rispetto alle imprese nel quartile più basso<sup>(27)</sup>. Alla fine di giugno 2014 il coefficiente medio di copertura della spesa per interessi delle

(27) "Grado di indebitamento e solvibilità delle imprese: un'analisi sulla qualità dei prestiti bancari", Banca d'Italia, Questioni di economia e finanza (Occasional Papers) n. 244, 2014 (solo in inglese).

imprese italiane<sup>(28)</sup>, una misura della capacità di servizio del debito, ha raggiunto un nuovo picco di quasi il 22%. Secondo le stime, un terzo delle imprese italiane è finanziariamente fragile, dato che il loro coefficiente di copertura della spesa per interessi è superiore al 50%. Il deterioramento dell'affidabilità creditizia delle imprese italiane trova inoltre un chiaro riscontro nel numero di fallimenti, che ha registrato un forte aumento dal 2008. Sono aumentati anche i ricorsi alla procedura di insolvenza non fallimentare e alla liquidazione volontaria (grafico 2.3.3). Inoltre, la lunga crisi ha portato ad una polarizzazione della solidità finanziaria per dimensioni aziendali. Il fatturato e il margine operativo lordo delle piccole imprese, caratterizzate in media da una produttività inferiore, da una leva finanziaria superiore e da una maggiore dipendenza dalla domanda interna, sono stati colpiti più duramente rispetto alle medie e grandi imprese (cfr. grafico 2.3.4). In futuro la situazione finanziaria delle imprese italiane dipenderà in modo essenziale dalla rapidità con cui l'economia tornerà a crescere.

Grafico 2.3.3. **Numero di procedure fallimentari e di insolvenza non fallimentare e di liquidazioni volontarie in Italia**

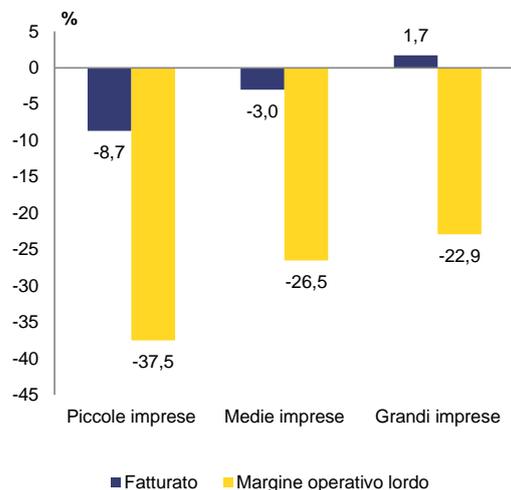


(1) Dati destagionalizzati.

Fonte: Gruppo Cerved, Rapporto Cerved PMI 2014, 2014

(28) Il coefficiente di copertura della spesa per interessi è calcolato come il rapporto tra spesa netta per interessi e margine operativo lordo.

Grafico 2.3.4. **Variazione del fatturato e del margine operativo lordo fra il 2007 e il 2013 per dimensioni aziendali**



Fonte: Gruppo Cerved, Rapporto Cerved PMI 2014, 2014

### **Il deterioramento della qualità dei prestiti alle imprese ha causato un brusco aumento dei prestiti deteriorati e una sostanziale erosione della redditività delle banche.**

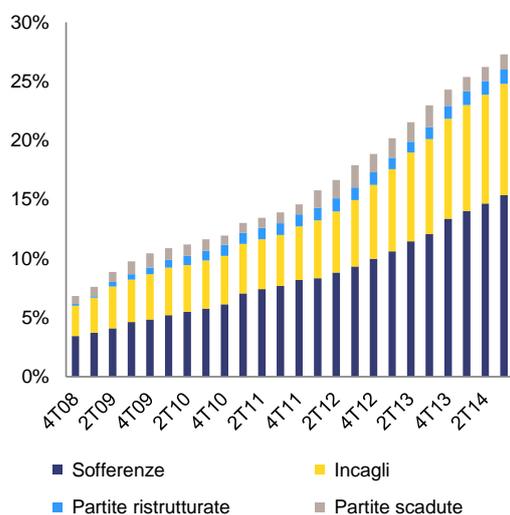
Dalla fine del 2008 la quota dei prestiti deteriorati (in percentuale sul totale dei prestiti alla clientela) del settore bancario italiano nel suo complesso è più che triplicata, salendo al 16,6% nel terzo trimestre del 2014. Le sofferenze, la peggiore categoria di crediti deteriorati secondo la classificazione vigente in Italia<sup>(29)</sup>, ammontavano a 177 miliardi di EUR (ossia il 9,3% del totale dei crediti verso la clientela). L'aumento della quota dei prestiti deteriorati è correlato principalmente alle esposizioni delle banche verso le imprese. Se si considerano solo le imprese non finanziarie e le famiglie produttrici, la quota dei prestiti deteriorati delle banche italiane è aumentata dal 6,8% nel quarto trimestre del 2008 al 27,3% nel terzo trimestre del 2014, di cui più della metà (il 15,4%, ossia 141 miliardi di EUR) sono sofferenze (cfr. grafico 2.3.5). La quota dei prestiti alle imprese deteriorati è considerevolmente superiore nell'Italia meridionale. L'aumento della quota dei prestiti deteriorati è in parte dovuto all'effetto denominatore (ossia alla contrazione dei crediti in

essere alle imprese). Nel 2014 il flusso di nuovi prestiti alle imprese deteriorati e di sofferenze si è stabilizzato rispettivamente al 7% e al 4% circa dello stock dei prestiti alle imprese. Il flusso è più elevato per le piccole imprese e per le imprese maggiormente dipendenti dal credito bancario. Nonostante la stabilizzazione, è probabile un ulteriore aumento della quota di prestiti alle imprese deteriorati, dato che la relativa dinamica di transizione risulta ancora molto squilibrata verso un ulteriore deterioramento. Il forte aumento dei prestiti deteriorati ha notevolmente compromesso la redditività già bassa delle banche italiane: nel 2013 quasi la metà del reddito operativo totale delle banche era assorbito da prestiti deteriorati (cfr. grafico 2.3.6). Il riconoscimento delle perdite su prestiti da parte delle banche è stato accelerato negli ultimi anni dalle severe verifiche dei portafogli prestiti condotte dalla Banca d'Italia e nell'ambito dell'esercizio di valutazione approfondita delle banche della zona euro effettuato dalla Banca centrale europea, nonché dalla maggiore deducibilità fiscale degli accantonamenti per perdite su prestiti e cancellazione crediti (sebbene il regime italiano presenti ancora disincentivi rispetto al regime in vigore in alcuni Stati membri). Ciò si riflette nel coefficiente di copertura dei prestiti deteriorati<sup>(30)</sup>, aumentato dal 37,7% nel giugno 2012 al 42,4% nel giugno 2014, e delle sofferenze, passato dal 54,7% al 57,1%. Le banche di medie dimensioni sembrano meno coperte rispetto alle grandi banche, mentre le piccole banche compensano il minor coefficiente di copertura attraverso un aumento delle garanzie reali.

<sup>(30)</sup> Il coefficiente di copertura dei prestiti deteriorati è pari al rapporto tra lo stock di accantonamenti per perdite su prestiti e lo stock dei prestiti deteriorati.

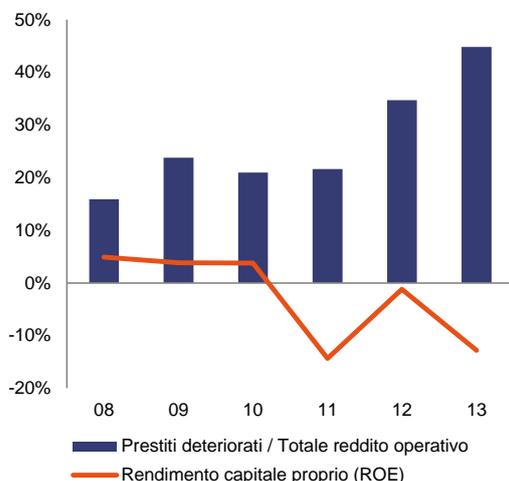
<sup>(29)</sup> In Italia i prestiti deteriorati sono classificati in quattro categorie: sofferenze, incagli, partite ristrutturate e partite scadute.

Grafico 2.3.5. Quota dei prestiti alle imprese deteriorati delle banche italiane



Fonte: Banca d'Italia.

Grafico 2.3.6. Rapporto tra prestiti deteriorati e reddito operativo totale e rendimento del capitale proprio delle banche italiane

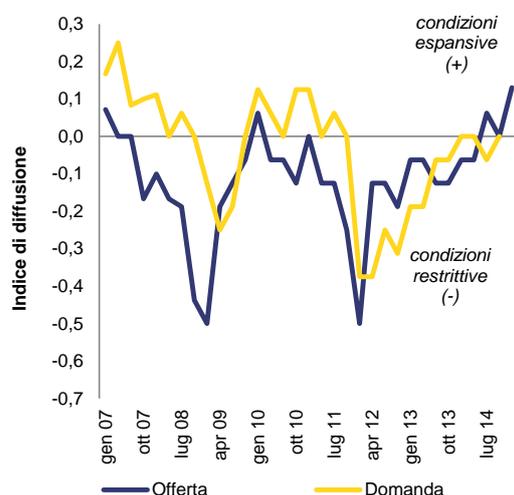


Fonte: Banca centrale europea.

**I crediti delle banche alle imprese italiane hanno subito una forte contrazione in reazione all'aumento del rischio di credito e ad altre limitazioni dell'offerta, ma la debolezza della domanda di credito è diventata sempre più il motore principale della tendenza al ribasso delle contrazioni del credito alle imprese. Sul lato dell'offerta, la contrazione è dovuta principalmente all'aumento del rischio di credito,**

che ha reso le banche molto più selettive nella concessione di prestiti e le ha spinte a cercare nuove opportunità con profili di rischio/rendimento migliore, quali gli investimenti in titoli. Tra le cause potrebbe esservi anche la temporanea incertezza sull'evoluzione del quadro regolamentare e sulla conclusione della valutazione approfondita della Banca centrale europea delle banche della zona euro. Dal lato della domanda, i principali motori sono i modesti investimenti, a causa delle incerte prospettive economiche e dell'elevata capacità inutilizzata, il maggior ricorso delle grandi imprese a canali di finanziamento alternativi, quale l'emissione di obbligazioni (che spiega perché il credito bancario alle grandi imprese ha subito una contrazione maggiore di quello alle piccole imprese) e, in una certa misura, la necessità per le imprese altamente indebitate di ridurre la leva finanziaria. Negli ultimi due anni il graduale allentamento delle condizioni dell'offerta di credito ha preceduto quello delle condizioni della domanda di credito, che sono ora considerate la principale determinante dell'osservata evoluzione dei prestiti (cfr. grafico 2.3.7). Dalla metà del 2014 le condizioni dell'offerta di credito sono rimaste praticamente neutre, mentre resta precario l'accesso ai finanziamenti per le piccole imprese con bilanci più deboli. Dati le incerte prospettive economiche e il persistere di un elevato rischio di credito, le previsioni non indicano una rapida ripresa dei volumi del credito.

Grafico 2.3.7. **Offerta e condizioni creditizie per le imprese non finanziarie italiane**

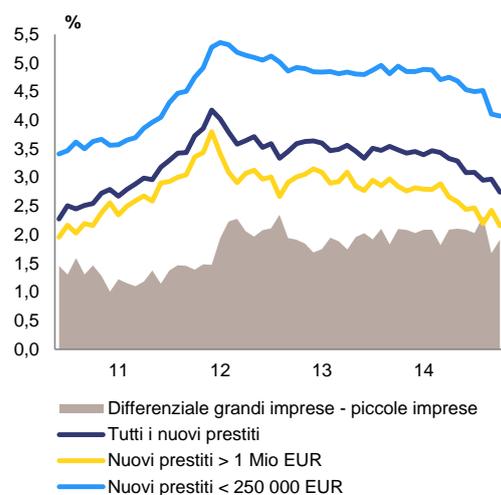


Fonte: Banca d'Italia.

**Le piccole imprese italiane sono diventate la principale vittima delle condizioni creditizie restrittive delle banche negli ultimi anni, a causa della loro forte dipendenza dal finanziamento bancario e all'elevata leva finanziaria.** Questa situazione si riflette nell'aumento dei tassi di interesse applicati dalle banche sui nuovi prestiti alle PMI italiane, compromettendone in tal modo la capacità di servizio del debito e la redditività e accrescendone quindi ulteriormente la difficoltà finanziarie. Sebbene il costo dei nuovi prestiti bancari alle imprese italiane sia cresciuto per le imprese di tutte le dimensioni a partire dalla metà del 2011, il differenziale tra il tasso di interesse medio applicato ai prestiti alle piccole imprese (rappresentati da prestiti di importo inferiore a 250 000 EUR) e alle grandi imprese (rappresentati da prestiti superiori a 1 milione di EUR) si è ampliato (cfr. grafico 2.3.8). Dalla metà del 2014 i tassi di interesse nominali sui prestiti hanno iniziato a diminuire (in parte grazie all'ulteriore allentamento monetario della Banca centrale europea), ma l'effetto benefico è stato annullato dal calo dell'inflazione che ha determinato il rialzo dei tassi di interesse reali. L'impatto asimmetrico delle più rigide condizioni creditizie praticate dalle banche nei confronti delle piccole imprese si riflette anche nella relazione

inversa tra dimensione aziendale, da un lato, e quota di mutuatari scoraggiati<sup>(31)</sup>, quota di imprese la cui domanda di credito è stata respinta e quota di imprese che giudicano insufficiente la propria situazione di liquidità, dall'altro. Analogamente, la riduzione della leva finanziaria del settore italiano delle imprese non finanziarie, in parte a causa della forte contrazione del credito, ha interessato principalmente le imprese che nel periodo precedente la recessione presentavano i livelli più alti di leva finanziaria, in particolare le piccole imprese (cfr. grafico 2.3.9). In futuro la riduzione della leva finanziaria delle imprese dovrebbe in linea di principio avere un effetto benefico sulle loro condizioni di finanziamento dato l'aumento della loro affidabilità creditizia.

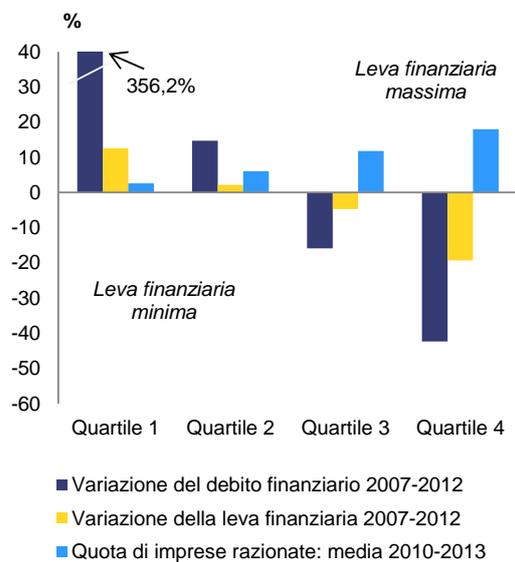
Grafico 2.3.8. **Tassi di interesse bancari sui nuovi prestiti alle imprese italiane**



Fonte: Banca d'Italia.

<sup>(31)</sup> Mutuatari scoraggiati sono mutuatari che decidono di non chiedere un prestito per paura di un rifiuto.

Gráficoo 2.3.9. **Riduzione della leva finanziaria e razionamento del credito per le imprese italiane per quartile di leva finanziaria**



Fonte: Banca d'Italia, Rapporto sulla stabilità finanziaria n. 2-2014, novembre 2014.

**Nell'ultimo anno le autorità italiane hanno adottato varie misure strutturali mirate a diversificare le fonti di finanziamento delle imprese, a diminuirne la dipendenza dalle banche e a promuovere strutture finanziarie più resilienti.** Nel corso del 2014 sono stati presi vari provvedimenti importanti che potrebbero contribuire ad attenuare il legame tra le banche e le imprese in Italia. Da una recente rilevazione è risultato però che la conoscenza delle misure da parte della PMI è ancora piuttosto limitata, il che potrebbe essere in parte dovuto alla crescente frammentazione delle politiche<sup>(32)</sup>. In primo luogo, per incentivare le imprese italiane ad accrescere il capitale proprio, il governo italiano ha ulteriormente rafforzato la disciplina dell'aiuto alla

<sup>(32)</sup> Ministero dello Sviluppo Economico (MISE), *Indagine sulle micro, piccole e medie imprese: sintesi dei principali risultati*, luglio 2014. Una percentuale elevata di partecipanti alla rilevazione ha dichiarato di non conoscere le discipline relative all'aiuto alla crescita economica (ACE) e ai *mini-bond* (rispettivamente 76,2% e 75,2%) Le iniziative che godono di maggiore notorietà sono il Fondo centrale di garanzia per le PMI (conosciuto dal 50% dei partecipanti alla rilevazione) e la disciplina nota come "Nuova Sabatini" a sostegno di specifici tipi di investimenti delle PMI (conosciuta dal 60,8% dei partecipanti alla rilevazione).

crescita economica (ACE)<sup>(33)</sup>. In particolare, ha esteso il beneficio alle imprese incapienti ai fini delle imposte sui redditi, mediante la previsione di un credito d'imposta da utilizzare in diminuzione dei versamenti IRAP (da ripartire in cinque quote annuali di pari importo) e ha concesso alle imprese che decidono di quotarsi in mercati regolamentati di beneficiare di un incremento del 40% della variazione in aumento del capitale proprio per la determinazione dell'aiuto nell'esercizio di quotazione e nei due successivi (super ACE) (quest'ultima misura è ancora al vaglio della Commissione europea). Secondo una rilevazione della Banca d'Italia<sup>(34)</sup> solo circa il 10% delle imprese che hanno aumentato o prevedono di aumentare il capitale proprio sono motivate dall'esistenza dell'aiuto alla crescita economica. La situazione potrebbe essere cambiata a seguito delle recenti misure di rafforzamento dell'ACE, ma mancando dati al riguardo non è possibile al momento formulare un'ulteriore valutazione. In secondo luogo, sono state introdotte misure per incoraggiare la quotazione delle PMI in mercati regolamentati. In terzo luogo, è stata ulteriormente rafforzata la disciplina dei cosiddetti "*mini-bond*"<sup>(35)</sup> per incoraggiare le imprese italiane a diminuire la dipendenza dai finanziamenti bancari. In particolare, il regime agevolato della ritenuta d'acconto già applicato agli interessi pagati su obbligazioni quotate è stato esteso agli interessi pagati su obbligazioni (*mini-bond*) non quotate, e i *mini-bond* e i portafogli di *mini-bond* sono ora ammessi alla garanzia del Fondo centrale di garanzia per le PMI. Dal novembre 2012 sono stati realizzati circa 70 collocamenti di *mini-bond*, per un valore complessivo di quasi 8 miliardi di EUR (equivalenti a circa il 10% del totale delle emissioni obbligazionarie nel periodo). Inizialmente, l'emissione era dominata dalle imprese più grandi con bilanci forti, che hanno sostituito il debito verso le banche con i *mini-bond*, ma la recente diminuzione delle dimensioni

<sup>(33)</sup> Dal 2012 la disciplina consente alle imprese italiane di dedurre, ai fini del calcolo del reddito imponibile, un rendimento nozionale dei nuovi apporti di capitale proprio o degli utili reinvestiti.

<sup>(34)</sup> *Indagine sulle imprese industriali e dei servizi – Anno di riferimento 2013*, Banca d'Italia, Supplementi al Bollettino Statistico, n. 40, luglio 2014.

<sup>(35)</sup> I *mini-bond*, ossia le obbligazioni societarie non quotate, sono uno strumento di finanziamento introdotto nel 2012 per diversificare il finanziamento del debito delle piccole e medie imprese.

dell'emissione media indica una crescente presenza di imprese di medie dimensioni, molte delle quali hanno collocato obbligazioni per la prima volta. Tuttavia, per le piccole imprese l'emissione di *mini-bond* sembra realistica solo in combinazione con la cartolarizzazione, data la scarsa liquidità e un rischio più elevato connesso con collocamenti individuali, e nell'ipotesi che le piccole imprese siano disposte a sostenere i costi connessi a obblighi di trasparenza più severi. Una quarta misura è l'esenzione degli investitori istituzionali e degli investitori stranieri dal regime della ritenuta d'acconto, applicabile ai loro finanziamenti a medio e lungo termine all'economia italiana, una misura che ne favorisce lo sviluppo come creditori alternativi dell'economia. In quinto luogo, le imprese di assicurazione (unitamente alle società di cartolarizzazione e ai fondi di investimento collettivo) sono state autorizzate a concedere prestiti alle imprese, direttamente o assieme alle banche, nel rispetto delle norme prudenziali e di sorveglianza da parte dell'IVASS, l'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni. Analogo mandato è in fase di concessione all'agenzia di credito all'esportazione SACE. È pur vero che il carattere a lungo termine delle passività assicurative fa delle imprese di assicurazione idonei creditori alternativi e che i prestiti alle imprese possono offrire attualmente rendimenti superiori rispetto agli investimenti tradizionali delle imprese di assicurazione, resta tuttavia da vedere se la misura sarà efficace nel ridurre le restrizioni creditizie alle PMI italiane. In particolare, l'attuale contesto economico, l'elevato rischio di credito delle imprese, il costo elevato della creazione di una capacità di monitoraggio del credito, i preparativi per l'introduzione del quadro solvibilità II e l'accresciuta possibilità di acquisire una maggiore esposizione verso le imprese investendo in cartolarizzazioni (di crediti) possono rendere le imprese di assicurazione restie a impegnarsi in operazioni di prestito diretto. In sesto luogo, la Cassa Depositi e Prestiti ha deciso di investire 350 milioni di EUR in fondi di *private debt* e di *venture capital*, per sostenere in tal modo l'ulteriore sviluppo dei mercati dei capitali in Italia. Infine, il governo italiano ha deciso di creare la Società di servizio per la patrimonializzazione e la ristrutturazione delle imprese italiane in temporaneo squilibrio patrimoniale e/o finanziario, ma caratterizzate da adeguate prospettive industriali e di mercato. Non si hanno tuttavia finora ulteriori dettagli.

**Altre misure economiche mirano invece a rimuovere gli ostacoli all'accesso immediato delle imprese ai finanziamenti nel contesto attuale di crisi prolungata.** Per mantenere in attività le imprese redditizie e sostenere la ripresa dell'economia italiana, in particolare mediante gli investimenti, è essenziale superare le difficoltà di accesso ai finanziamenti e i problemi di liquidità delle PMI, che sono la spina dorsale dell'economia italiana. In termini di attenuazione del rischio di credito, la misura più importante è stata il progressivo rafforzamento del Fondo centrale di garanzia per le PMI mediante diversi provvedimenti. Nel corso della crisi il Fondo centrale di garanzia, il ricorso al quale è aumentato in misura considerevole, ha avuto una funzione importante di sostegno all'aumento osservato della quota di prestiti bancari garantiti. Durante i primi 10 mesi del 2014, sono state accordate garanzie per un valore di 6,5 miliardi di EUR in relazione ad un volume di prestiti pari a 10,2 miliardi di EUR. Più dell'80% dei prestiti in questione sono stati contratti da microimprese e piccole imprese. Tuttavia, soltanto una piccola quota del volume dei prestiti garantiti (circa il 20%) è stata destinata al finanziamento degli investimenti, mentre l'80% è stato concesso per sostenere il capitale circolante delle imprese, dati che indicano che le PMI continuano ad avere difficoltà a espandere gli investimenti. Da un recente studio d'impatto<sup>(36)</sup> delle attività del Fondo centrale di garanzia emerge che le imprese che si rivolgono al Fondo hanno beneficiato principalmente di un aumento dell'entità del prestito e in misura minore della diminuzione del tasso di interesse. Tra le ulteriori iniziative in risposta alla crisi intese ad agevolare l'accesso ai finanziamenti per le imprese e le PMI vanno citati in particolare l'accresciuto coinvolgimento della Cassa Depositi e Prestiti, la quale, in collaborazione con l'Associazione bancaria italiana (ABI), ha sostenuto gli investimenti delle PMI (ad esempio in nuovi macchinari e attrezzature attraverso i 5 miliardi di EUR della "Nuova Sabatini"), oltre a diverse moratorie debiti. Infine, anche il pagamento da parte della pubblica amministrazione dei debiti commerciali pregressi (35,3 miliardi di EUR pagati a fine gennaio 2015) ha contribuito ad alleviare le restrizioni creditizie alle imprese;

<sup>(36)</sup> Promuov Italia, Rapporto di Approfondimento sul Fondo di Garanzia, 2014.

tuttavia la maggior parte delle somme pagate sono state utilizzate per ridurre il debito nei confronti di fornitori, dipendenti e banche e non per finanziare nuovi investimenti.

**Lo stock molto grande di prestiti deteriorati accumulatosi durante la crisi costituirà una sfida fondamentale per l'Italia negli anni a venire.**

Nel terzo trimestre del 2014 sui bilanci delle banche italiane pesava uno stock di prestiti deteriorati per un valore di circa 315 miliardi di EUR, di cui 250 miliardi di EUR di prestiti alle imprese. Oltre a rappresentare un freno alla concessione di nuovi prestiti all'economia reale, in quanto incide sulla redditività e sull'adeguatezza patrimoniale delle banche, questo ingente stock di prestiti deteriorati compromette la capacità di molte banche italiane, in special modo quelle di piccole e medie dimensioni, di gestire adeguatamente gli arretrati. Ora che il flusso di nuovi prestiti deteriorati è in fase di stabilizzazione, le banche hanno iniziato a concentrare gli sforzi sull'aumento del tasso di eliminazione dei crediti deteriorati dai rispettivi bilanci. Le due maggiori banche italiane hanno fatto da apripista, avviando i preparativi per la costituzione di una società veicolo privata comune dedicata alla gestione proattiva dei prestiti ristrutturati, facendo appello anche alle conoscenze e competenze di partner esterni. Le banche di minori dimensioni che dispongono di limitate o insufficienti capacità interne di gestione delle attività deteriorate esternalizzano sempre più questa attività a società di gestione di crediti deteriorati. Altro mezzo per disfarsi dei crediti deteriorati è la vendita sui mercati dei debiti in sofferenza. Tra gli incentivi per le banche a scegliere questa strada si possono citare la soppressione delle spese generali di gestione dei prestiti deteriorati, la riduzione delle attività ponderate per il rischio e la conseguente liberazione di capitale regolamentare e il ritorno alla redditività. Tuttavia, in Italia le dimensioni del mercato del debito in sofferenza sono molto ridotte rispetto allo stock di prestiti deteriorati, nonostante il recente graduale aumento delle operazioni (cfr. grafico 2.3.10). A fronte di prospettive economiche ancora incerte, tra le ragioni vanno citate: i) la mancanza di coordinamento settoriale (aggravata dalla frammentazione del settore bancario italiano) che avrebbe effetti benefici soprattutto per le banche più piccole; ii) la riluttanza delle banche a vendere nella speranza di

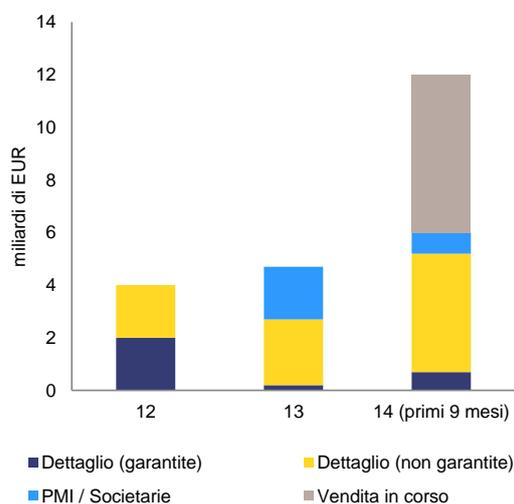
una ripresa delle garanzie reali o data la preferenza accordata alla preservazione di relazioni durature con la clientela; iii) l'estrema lentezza e l'inefficienza dei procedimenti giudiziari, che compromettono il recupero del valore delle garanzie reali; iv) la ridotta entità della riserva per la copertura delle perdite per talune banche<sup>(37)</sup>. Tuttavia recentemente sono stati rimossi alcuni ostacoli allo sviluppo in Italia del mercato del debito in sofferenza. In primo luogo, l'accresciuta deducibilità fiscale degli accantonamenti per perdite su crediti e delle cancellazioni crediti introdotta nel 2013 ha leggermente ridotto i disincentivi fiscali al riconoscimento delle perdite da parte delle banche e in tal modo, in combinazione alla riduzione dello scarto di garanzia richiesto dai potenziali acquirenti grazie al lento miglioramento delle prospettive economiche, ha leggermente ridotto il differenziale denaro-lettera delle attività deteriorate. In secondo luogo, la conclusione dell'esercizio di valutazione approfondita delle banche della zona euro condotto dalla Banca centrale europea ha accresciuto la trasparenza sulla qualità dei portafogli di attività delle banche oggetto della valutazione<sup>(38)</sup>. In terzo luogo, dati aneddotici indicano negli ultimi mesi un crescente interesse degli investitori stranieri a investire in Italia. Tuttavia, per il momento il tasso di riassorbimento dei crediti deteriorati rimane troppo basso per consentire di conseguire una riduzione significativa del relativo stock in tempi ragionevoli. Se il tasso di riassorbimento non aumenterà in misura significativa, lo stock di crediti deteriorati continuerà probabilmente a rappresentare un freno all'attività delle banche italiane per lungo tempo, costituendo anche un ostacolo alla ripresa dell'economia italiana.

---

<sup>(37)</sup> Cfr. ad esempio: "A strategy for developing a market for non-performing loans in Italy", *IMF Working Papers*, WP/15/24, 2014.

<sup>(38)</sup> Nove delle 15 banche italiane partecipanti all'esercizio di valutazione approfondita della Banca centrale europea hanno evidenziato carenze di capitale sulla base dei dati del bilancio 2013. Tutte le banche hanno superato la verifica della qualità delle attività sulla base degli aumenti di capitale realizzati nei primi nove mesi del 2014, mentre la prova di stress ha evidenziato per quattro banche carenze di capitale per un valore di 3,3 miliardi di EUR. Tenendo conto di altre misure di attenuazione adottate nel corso del 2014 (ad esempio cessioni straordinarie di attività, completamento delle procedure in corso di autorizzazione all'utilizzo di modelli interni) le carenze teoriche di capitale si sono ridotte a 2,9 miliardi di EUR, concentrate ora in due banche, ossia la Banca Monte dei Paschi di Siena e la Banca Carige.

Grafico 2.3.10. **Vendite di attività deteriorate da parte delle banche italiane**



Fonte: PriceWaterhouseCoopers (PWC), European Portfolio Advisory Group - Market update, novembre 2014.

**Sebbene negli ultimi anni la disciplina italiana in materia di insolvenza sia stata modernizzata per agevolare la ristrutturazione e il salvataggio delle imprese, gli effetti benefici sono ostacolati da un sistema giudiziario italiano inefficiente e sovraccarico (cfr. sezione 3.1).** L'efficienza della disciplina (pre-)insolvenza è importante nel promuovere la ristrutturazione e il salvataggio rapidi di imprese redditizie anche se in difficoltà finanziarie e la liquidazione rapida di quelle non redditizie. Per questo, detta disciplina consente di accelerare il processo di riduzione della leva finanziaria delle imprese, di sostenere l'eliminazione delle attività deteriorate dai bilanci delle banche, di sostenere i valori di recupero e di contribuire a diffondere una cultura dell'imprenditorialità e della "seconda chance". La legge fallimentare italiana è stata oggetto di vari sforzi di modernizzazione dal 2005, che hanno favorito principalmente il salvataggio di imprese redditizie. È ora disponibile un diversificato insieme di strumenti, tra cui anche strumenti extragiudiziali, quali il concordato preventivo per le imprese in difficoltà finanziarie, simile alla procedura del "Chapter 11" negli Stati Uniti. Tra le altre innovazioni si possono annoverare la preferenza assoluta accordata ai finanziamenti provvisori e l'esenzione dei piani di risanamento attestati dalla revocatoria fallimentare in caso di conseguente fallimento. Le piccole imprese

possono far ricorso alla procedura liquidatoria per sovraindebitamento, a seguito di una modifica del 2012 e della recente creazione di un organismo speciale avente il compito di facilitare la preparazione dei piani di ristrutturazione e fornire assistenza nel corso di tutta la procedura. Le recenti riforme hanno contribuito in misura determinante ad allineare la disciplina italiana del fallimento alle migliori pratiche internazionali. Tuttavia, la loro efficacia è stata notevolmente indebolita dall'insufficiente capacità del sistema giudiziario del paese, ulteriormente oberato dall'aumento considerevole delle nuove cause a seguito del protrarsi della recessione. È quanto evidenzia, fra l'altro, la durata media molto lunga dei procedimenti fallimentari che era ancora di 7,9 anni per le cause chiuse nel 2013, anche se ridottasi di un anno rispetto al 2011<sup>(39)</sup>. Sono state adottate misure, il cui impatto non è ancora noto, per ovviare alle carenze del sistema giudiziario (ad esempio il trasferimento alla sede arbitrale) che si applicheranno anche alle controversie emergenti nel contesto del fallimento. D'altra parte, il costante aumento del numero di fallimenti indica che vi sono margini di miglioramento per quanto riguarda l'utilizzo tempestivo degli strumenti pre-insolvenza. Occorre un'analisi dettagliata dell'efficacia dei vari nuovi strumenti previsti dalla disciplina del fallimento in Italia, anche tenendo conto dell'effetto di diluizione della crisi, per determinare se sono necessari ulteriori interventi. Al riguardo il ministero italiano della Giustizia ha deciso nel gennaio 2015 di istituire una commissione di esperti con il compito di elaborare proposte di interventi di riforma e razionalizzazione della disciplina fallimentare e delle garanzie reali entro la fine del 2015. Inoltre, atti di *soft-law* (quali migliori pratiche tra le banche, comprese quelle che promuovono i sistemi di allarme preventivo) potrebbero contribuire a incoraggiare i soggetti interessati ad attuare tempestivamente misure di ristrutturazione.

<sup>(39)</sup> Gruppo Cerved, Rapporto Cerved PMI 2014, 2014.

**L'eccessiva durata dei procedimenti giudiziari rappresenta uno dei maggiori ostacoli al corretto funzionamento del quadro giuridico italiano in materia di garanzie reali, di cui è in discussione un'ulteriore riforma.** Di norma la rapidità, l'economicità e la semplicità delle procedure esecutive delle garanzie reali facilitano il riassorbimento dei crediti garantiti deteriorati, massimizzano il valore di recupero delle attività date in garanzia, promuovono in tal modo lo sviluppo di un mercato per i crediti inesigibili e hanno effetti positivi sulla disponibilità e il costo del credito alle imprese. Nonostante alcune recenti riforme della disciplina italiana dell'esecuzione forzata finalizzate a semplificare la procedura, sembrano esservi margini per ulteriori interventi. Sono state presentate importanti proposte per superare i restanti ostacoli di ordine giuridico e pratico, che però finora non sono ancora giunte all'adozione finale. Le innovazioni proposte comprendono il pegno senza spossessamento perfezionato, che consente anche l'appropriazione automatica della garanzia reale da parte del creditore in caso di inadempimento delle obbligazioni da parte del debitore, e strumenti quali un registro informatizzato che consenta la tracciabilità delle garanzie mobiliari. Inoltre, sono state ventilate alcune proposte basate sull'esperienza di altri paesi, come il prestito fiduciario<sup>(40)</sup>. Le discussioni dovrebbero produrre risultati adeguati al contesto e all'ordinamento giuridico italiano. Da ultimo, ma non meno importante per l'efficienza della procedura esecutiva, è essenziale affrontare le strozzature dell'insufficiente sistema giudiziario italiano, ulteriormente oberato dal protrarsi della crisi: in media in Italia sono ancora necessari circa tre anni per ottenere il pignoramento delle garanzie reali mediante procedimento giudiziario.

**La riforma della *governance* delle più grandi banche cooperative italiane, le banche popolari, recentemente adottata dal governo, potrebbe avviare un processo di consolidamento che potrebbe rafforzare la capacità del settore bancario di riassorbire i prestiti deteriorati.** Nel gennaio 2015 il governo italiano ha adottato un decreto legge che obbliga le 10 più grandi banche cooperative (le banche popolari) ad abolire il

<sup>(40)</sup> FMI, *Article IV Consultation - Italy*, 2014. Cfr. anche la legge belga del 2013 sulle garanzie reali mobiliari.

principio del "voto capitario"<sup>(41)</sup> e il tetto dell'1% per le partecipazioni dei singoli soci e a trasformarsi in società per azioni. Inoltre, il decreto legge allenta le regole di voto applicabili alle fusioni e acquisizioni e alle decisioni sulla modifica della forma giuridica, oltre ad allentare le norme sulle deleghe di voto. In quanto tale, il decreto legge affronta le preoccupazioni espresse da lunga data sulle debolezze delle maggiori banche popolari italiane. Oltre a migliorare la vigilanza e il controllo effettivi da parte dei soci sulla dirigenza della banca e a rendere le banche più attraenti per nuovi investitori, la riforma, se adottata interamente dal Parlamento, dovrebbe contribuire al consolidamento di questo segmento del mercato. Ciò potrebbe a sua volta rafforzare le capacità delle banche di eliminare i prestiti deteriorati, oltre a creare possibilità di sinergie di costi. Diversamente dalla riforma delle banche popolari attuata dal governo, non vi è stato finora alcun intervento specifico di revisione del ruolo delle fondazioni nel settore bancario italiano.

#### **Legame tra banche ed emittente sovrano**

**Il settore bancario italiano detiene tradizionalmente un volume importante di titoli di Stato nazionali, generalmente considerati altamente liquidi.** Dall'inizio del 2012 le banche nazionali hanno aumentato in maniera significativa l'esposizione verso il debito sovrano nazionale, in larga misura assorbendo volumi ceduti da investitori stranieri, e hanno in tal modo sostenuto i prezzi dei titoli di Stato e ampliato il loro pool di garanzie reali. Sfruttando i finanziamenti a buon mercato dell'Eurosistema mediante la partecipazione alle due operazioni di rifinanziamento a più lungo termine a tre anni, varie banche italiane hanno potuto sostenere i profitti mediante il *carry trade*<sup>(42)</sup>. Nel giugno 2013 l'esposizione delle banche nazionali verso il debito sovrano ha raggiunto il suo massimo a 426 miliardi di EUR (equivalenti al 10,2% del totale delle attività bancarie). Da allora la quota detenuta dalle banche è rimasta sostanzialmente stabile, fluttuando attorno ai 400 milioni di EUR (cfr. grafico 2.3.11).

<sup>(41)</sup> Ogni socio è titolare di un unico voto indipendentemente dal numero di quote detenute.

<sup>(42)</sup> Il *carry trade* sfrutta il differenziale positivo tra il rendimento (elevato) sui titoli di Stato (nazionali) e il tasso di rifinanziamento (basso) offerto sulle linee di liquidità dell'Eurosistema.

**Nonostante alcuni nuovi disincentivi, le banche italiane dovrebbero rimanere strettamente legate all'emittente sovrano.** A medio termine, le detenzioni delle banche italiane di titoli di Stato nazionali dovrebbero probabilmente rimanere elevate, a causa del consistente fabbisogno di finanziamento dello Stato italiano e dell'attrattiva degli investimenti in titoli di Stato sicuri rispetto alle alternative come la concessione di prestiti nell'attuale contesto di debolezza dell'economia<sup>(43)</sup>. Tuttavia, vi sono altri sviluppi che potrebbero ridurre gli incentivi per le banche a investire in titoli di Stato. Tra questi figurano la graduale rimozione dei filtri prudenziali che neutralizzano gli effetti di valutazione delle variazioni del prezzo delle obbligazioni sul capitale delle banche nell'ambito del nuovo quadro normativo dell'UE in materia di requisiti patrimoniali, la diminuzione dell'attrattiva relativa dei titoli di Stato italiani a causa della notevole diminuzione del rendimento offerto e la sostituzione delle operazioni di rifinanziamento a lungo termine dell'Eurosistema con operazioni mirate di rifinanziamento a più lungo termine (T-LTRO)<sup>(44)</sup> il cui uso da parte delle banche partecipanti è più limitato. I costanti elevati livelli di esposizione delle banche italiane verso il debito sovrano nazionale comportano rischi sia per le banche che per l'emittente sovrano. In primo luogo, nonostante le attuali favorevoli condizioni di mercato, il settore bancario rimane vulnerabile a sviluppi negativi in termini di rendimenti e di merito di credito nel mercato dei titoli di Stato italiani, che in combinazione con la prevista graduale rimozione dei filtri prudenziali comporterebbero una maggiore volatilità dei coefficienti di capitale, in funzione della classificazione contabile applicabile ai titoli di Stato detenuti. In secondo luogo, vista la quota storicamente elevata dei titoli di Stato italiani sul totale delle attività detenute dalle banche, la disponibilità delle banche a sostenere la domanda

di debito sovrano potrebbe essere limitata. Se le banche italiane iniziassero a ridurre la loro esposizione in misura significativa, i rendimenti dei titoli di Stato potrebbero aumentare, con effetti potenzialmente negativi sul resto dell'economia (ad esempio a causa dell'aumento dei tassi di interesse sui prestiti). Tale rischio è tuttavia mitigato dalla progressiva diminuzione del fabbisogno di finanziamento del governo italiano, se verrà mantenuto il percorso di risanamento del bilancio, e dall'ampliamento del programma di acquisto di attività della Banca centrale europea, che verrà esteso anche ai titoli di Stato della zona euro<sup>(45)</sup>. Quest'ultimo offre alle banche italiane con le esposizioni più elevate verso l'emittente sovrano la possibilità di ridurre le detenzioni e consente ai potenziali venditori di realizzare plusvalenze a seguito del forte calo dei rendimenti sul mercato secondario negli ultimi mesi.

---

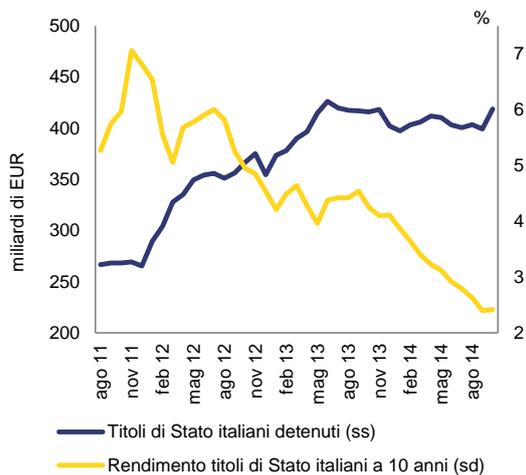
<sup>(45)</sup> Il 22 gennaio 2015 la Banca centrale europea ha annunciato l'ampliamento del suo programma di acquisto di attività ai titoli di Stato in aggiunta ai programmi già esistenti di acquisto di attività del settore privato (ossia titoli garantiti da attività (nel quadro dell'ABSPP) e le obbligazioni garantite (nell'ambito del CBPP3)) per scongiurare il rischio di un periodo eccessivamente lungo di bassa inflazione. Gli acquisti mensili di attività ammonteranno nell'insieme a 60 miliardi di EUR almeno fino a settembre 2016. Gli acquisti nel quadro del programma ampliato di acquisto di attività non coperte dai programmi di acquisto di titoli garantiti da attività e di obbligazioni garantite saranno ripartiti tra emittenti dei vari paesi della zona euro sulla base del criterio di ripartizione del capitale della Banca centrale europea.

---

<sup>(43)</sup> Secondo la Banca d'Italia, i prestiti, corretti per il costo degli accantonamenti, producono attualmente un rendimento che è chiaramente inferiore agli investimenti in titoli. Cfr. Banca d'Italia, Rapporto sulla stabilità finanziaria n. 2-2014, novembre 2014.

<sup>(44)</sup> Queste operazioni di rifinanziamento mirano specificamente a sostenere i prestiti all'economia reale. Le prime due operazioni sono state realizzate nel settembre e nel dicembre 2014; la partecipazione delle banche italiane è stimata rispettivamente a 23 miliardi e a 26 miliardi di EUR.

Grafico 2.3.11. **Esposizione delle banche italiane all'emittente sovrano nazionale e rendimento dei titoli di Stato italiani a 10 anni**



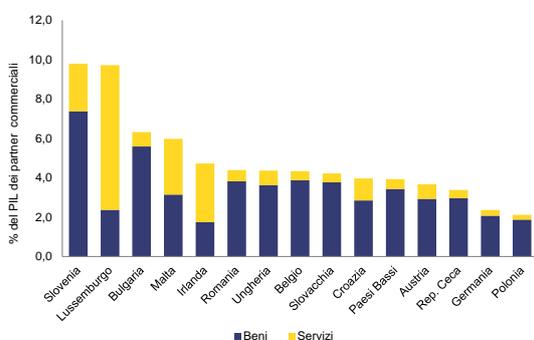
**Fonte:** Banca d'Italia, Banca centrale europea.

## 2.4. RICADUTE SULLA ZONA EURO

**Le notevoli dimensioni fanno dell'economia italiana una fonte potenzialmente importante di ricadute su altri Stati membri della zona euro. Viceversa, la ripresa dell'economia italiana dipende da condizioni esterne favorevoli.** Sebbene geograficamente diversi, i legami tra i finanziamenti del commercio, del bilancio e delle banche possono generare ricadute in altri Stati membri dell'UE, nei paesi vicini e negli Stati membri dell'Europa centrale e orientale. L'Italia può a sua volta subire ricadute esterne: la domanda esterna, sia dei paesi UE che dei paesi non UE, è di fondamentale importanza dato che la crescita del PIL dell'Italia è ampiamente trainata dalle esportazioni. L'andamento dell'inflazione nella zona euro è anch'esso essenziale per lo sforzo di riduzione del rapporto debito/PIL e per la ripresa della competitività.

**L'Italia rappresenta circa il 16,5% del totale del prodotto della zona euro ed è strettamente connessa agli altri paesi della zona euro mediante scambi commerciali e legami finanziari.** Per quanto riguarda gli scambi commerciali, l'Italia è tra i più importanti mercati di esportazione per altre grandi economie della zona euro, quali la Germania, la Spagna e la Francia, nonché per la vicina Slovenia. Per quanto riguarda la Slovenia e il Lussemburgo, le esportazioni verso l'Italia rappresentano quasi il 10% del rispettivo PIL. Per altri nove Stati membri l'importanza dei legami commerciali con l'Italia oscilla tra il 3% e il 5% del PIL (cfr. grafico 2.4.1).

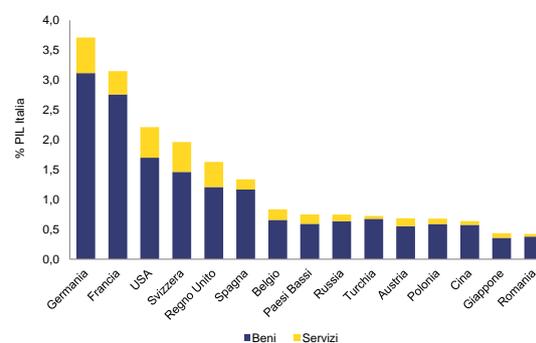
Grafico 2.4.1. Italia - Importazioni per paese di origine (principali 15 paesi dell'UE)



Fonte: calcoli della Commissione europea sulla base dei dati delle Nazioni Unite (dati 2012).

Le esportazioni di beni e servizi rappresentano in totale circa il 29% del PIL nazionale. Gli esportatori italiani dipendono in larga misura dai mercati tedesco e francese, le cui importazioni rappresentano rispettivamente il 3,7% e il 3,1% del PIL dell'Italia. Tuttavia, l'incapacità di contenere gli avanzi esistenti nella zona euro ha esercitato pressioni sulla domanda aggregata. Dato che la crescita dell'Italia dipende in modo fondamentale dai risultati delle esportazioni, i modelli asimmetrici di aggiustamento tra paesi debitori e paesi creditori nella zona euro pesano sulla ripresa dell'Italia. Con una quota combinata delle esportazioni equivalente al 3% del PIL italiano, il Regno Unito e la Spagna sono anch'essi importanti partner commerciali dell'Italia. Per quanto riguarda i paesi non UE, gli Stati Uniti e la Svizzera rappresentano consistenti mercati delle esportazioni (circa il 2% del rispettivo PIL) (cfr. grafico 2.4.2).

Grafico 2.4.2. Italia - Esportazioni per destinazione (principali 15 paesi)



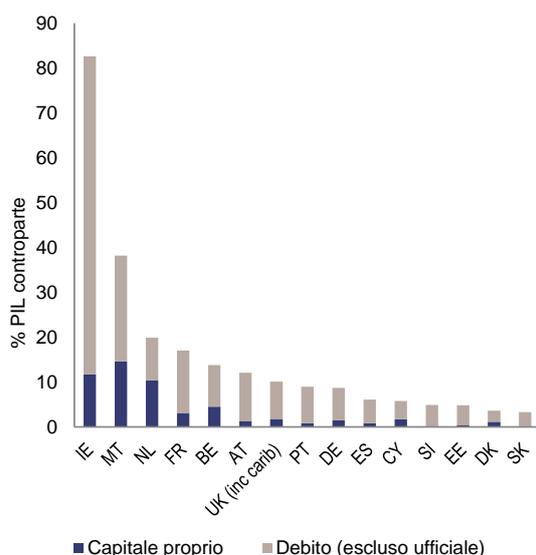
Fonte: calcoli della Commissione europea sulla base dei dati delle Nazioni Unite (dati 2012).

Per quanto riguarda i legami finanziari, la maggior parte delle esposizioni finanziarie dei paesi della zona euro verso l'Italia mediante strumenti di capitale proprio e di debito è relativamente modesta<sup>(46)</sup>, ad eccezione dell'Irlanda e di Malta. L'esposizione complessiva dell'Irlanda verso l'Italia rappresentava l'83% del PIL irlandese nel 2012, mentre per Malta la percentuale era del 38%. L'esposizione di altri cinque Stati membri, tra cui la Francia e il Regno Unito, era

<sup>(46)</sup> Il Lussemburgo, che costituisce un'anomalia non inclusa nell'analisi, ha registrato esposizioni equivalenti a circa quattro volte il suo PIL. Inoltre, gli investimenti finanziari italiani in Lussemburgo equivalgono a sei volte il PIL di quest'ultimo.

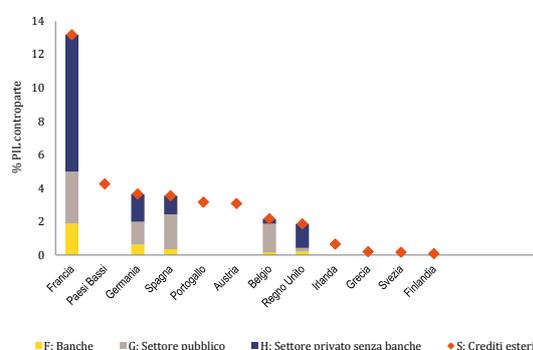
superiore al 10% del rispettivo PIL. Nella maggior parte dei casi l'esposizione finanziaria degli Stati membri dell'UE assume la forma di strumenti di debito piuttosto che di investimenti diretti esteri o di investimenti di portafoglio in capitale proprio (cfr. grafico 2.4.3). Inversamente, l'Italia è fortemente esposta verso investimenti in capitale proprio in Lussemburgo (circa il 15% del PIL dell'Italia nel 2012). Pertinenti anche se più modesti sono gli investimenti finanziari lordi (compresi tra il 7% e il 10% del PIL dell'Italia nel 2012) nel Regno Unito (essenzialmente mediante strumenti di debito), Francia, Paesi Bassi, Irlanda e Germania.

Grafico 2.4.3. Italia - Esposizione dei partner alle passività (principali 15 paesi dell'UE, escl. LU)



**Fonte:** calcoli della Commissione sulla base di Hobza e Zeugner, *Current accounts and financial flows in the euro area*, Journal of International Money and Finance (2014). Il debito (escluso quello ufficiale) è pari agli investimenti (ad es. prestiti) più gli investimenti di portafoglio in titoli di debito, meno gli importi del debito ufficiale collegati a TARGET2, al programma della Banca centrale europea per i mercati dei titoli e ai programmi di assistenza finanziaria per la zona euro. Dati 2012.

Grafico 2.4.4. Crediti bancari Italia-UE, per settore



(1) Sulla base di un campione UE di 12 paesi; la somma dei settori può non coincidere con il totale a causa di crediti non attribuiti.

**Fonte:** statistiche bancarie consolidate della BRI (sulla base del rischio finale, secondo trimestre 2014), FMI, calcoli della Commissione europea.

**I dati sulle esposizioni transfrontaliere del settore bancario mostrano l'importanza cruciale dell'Italia per il settore bancario francese.** Le esposizioni delle banche francesi verso l'economia italiana<sup>(47)</sup> sono state pari a circa il 13% del PIL francese nel secondo trimestre del 2014, principalmente concentrate nel settore privato non bancario (8%). Altri sette Stati membri avevano esposizioni verso l'Italia comprese all'incirca tra il 2% e il 4% del rispettivo PIL, e la Germania ha registrato la seconda più alta esposizione complessiva in valori assoluti (cfr. grafico 2.4.4). Per quanto riguarda l'esposizione dell'Italia verso altri paesi, nel secondo trimestre del 2014 il settore bancario italiano era esposto in misura significativa verso la Germania, con crediti per un valore pari a circa il 12% del PIL italiano, principalmente nel settore privato non bancario. I crediti dell'Italia verso altri paesi sono più modesti, con il Regno Unito, la Francia, gli Stati Uniti e la

<sup>(47)</sup> I dati sui crediti bancari differiscono dai dati sulle esposizioni finanziarie lorde dato che queste ultime includono i crediti dell'intera economia, mentre i primi riguardano in modo specifico il settore bancario. Inoltre, le due fonti di dati potrebbero non essere interamente omogenee, dato che i) le esposizioni finanziarie lorde si basano sui dati del 2012, mentre i crediti bancari si basano sui dati per il secondo trimestre del 2014, ii) i paesi inclusi nel campione sono diversi nei due insiemi di dati e iii) i dati sui crediti bancari si basano sul paese del rischio finale (il paese di residenza del garante del credito) e includono i crediti delle affiliate estere delle banche, mentre le esposizioni finanziarie lorde sono basate su una nozione di controparte basata sull'ubicazione in linea con le statistiche della bilancia dei pagamenti.

Croazia al secondo posto, con percentuali comprese tra l'1,5% e il 2,5% del PIL. I paesi non UE rappresentano solo un quarto circa dei crediti esteri delle banche italiane; le esposizioni verso la Russia sono state pari all'1,3% del PIL dell'Italia nel secondo trimestre del 2014.

**L'elevato debito pubblico dell'Italia potrebbe avere effetti negativi su altri paesi della zona euro.** Il canale di trasmissione in questo caso sono il *sentiment* e la percezione del rischio dei mercati finanziari. Il livello elevato del debito e la sfida che il governo deve affrontare per riportarlo su un percorso discendente in un contesto di crescita bassa potrebbe alimentare l'incertezza sui mercati qualora dovesse manifestarsi un affaticamento negli sforzi di risanamento e/o si verificassero ulteriori ritardi dell'azione di riforma. Recenti analisi sulle determinanti dello *spread* del debito sovrano nella zona euro<sup>(48)</sup> attribuiscono un ruolo importante all'aumento generale della percezione del rischio, che ha colpito in modo particolare le economie vulnerabili della zona euro, tra cui l'Italia. Inoltre, le variazioni dei differenziali sui CDS sul debito italiano sembrano avere il potenziale di incidere negativamente sui differenziali degli Stati membri periferici e meridionali<sup>(49)</sup>.

**La modesta crescita, il protrarsi di bassi tassi di inflazione e l'insufficienza del coordinamento delle politiche rendono più difficile l'aggiustamento in Italia.** La debolezza della domanda interna nei principali partner commerciali dell'Italia, dovuta al risanamento del bilancio effettuato simultaneamente in diversi paesi della zona euro, unitamente all'aggiustamento di un debito privato eccessivo, rende più difficile invertire la tendenza nell'andamento delle esportazioni italiane. Questa situazione è ulteriormente aggravata dalla presenza di un limite inferiore (*zero-lower-bound*) oltre il quale la politica monetaria della zona euro non può andare per contrastare le pressioni deflazionistiche e sostenere l'attività economica. Il basso livello dell'inflazione, nettamente inferiore all'obiettivo

del 2 per cento per la stabilità dei prezzi, rende più difficile ridurre il rapporto debito/PIL dell'Italia (cfr. sezione 3.1). Inoltre riduce il margine di utilizzo dell'aggiustamento dei prezzi per recuperare competitività e rende più difficile il riallineamento dei prezzi relativi nell'ambito della zona euro. La Banca centrale europea ha recentemente annunciato misure di espansione quantitativa (*quantitative easing*) che dovrebbero contribuire ad ancorare le aspettative di inflazione positiva mantenendo allo stesso tempo bassi i costi di finanziamento del debito sovrano. Il giusto mix di politiche includerebbe pertanto un forte risanamento del bilancio e vigorose riforme strutturali. Infatti, l'Italia potrebbe sfruttare la politica monetaria accomodante per attuare con forza le riforme strutturali, al fine di proteggere l'economia contro potenziali effetti negativi a breve termine sulla crescita e i consumi. Considerati i potenziali effetti benefici (in particolare per quanto riguarda la competitività) sul funzionamento del mercato unico, le riforme dovrebbero contribuire alla crescita e al riequilibrio in altri partner della zona euro. Importante è anche il coordinamento delle riforme strutturali a livello della zona euro, dato che sembrano esservi positivi (anche se limitati) effetti di ricaduta delle riforme strutturali (cfr. nota 48). Infatti le simulazioni QUEST indicano che il guadagno in uscita di riforme strutturali coordinate è del 10% superiore rispetto al risultato ottenuto in uno scenario in cui ogni paese agisse isolatamente.

<sup>(48)</sup> Cfr. ad esempio Giordano, L., et al., "Sovereign risk premia in the Euro Area and the role of contagion", *Journal of Financial Management, Markets and Institutions*, 1/2013, gennaio-giugno 2013.

<sup>(49)</sup> "Cross-border spill-overs in the euro area", *Quarterly Report on the Euro Area*, Volume 13, n. 4, 2014.

### 3. ALTRI PROBLEMI STRUTTURALI

### 3.1. AMMINISTRAZIONE PUBBLICA E CONTESTO OPERATIVO DELLE IMPRESE

**È difficile quantificare in che misura le carenze della pubblica amministrazione influiscano sulla produttività dell'Italia, ma è dimostrato che incidono negativamente sul contesto operativo delle imprese e sulla capacità di riforma del paese.** Vi sono numerosi e diversi canali di trasmissione attraverso cui le inefficienze della pubblica amministrazione si ripercuotono sulla produttività, non da ultimo tramite il più ampio contesto commerciale in cui le imprese investono e operano. Ne costituiscono esempi la regolamentazione del mercato, l'effettiva applicazione dei contratti e il funzionamento del sistema giudiziario, la produttività del settore pubblico. È pertanto difficile stimare in modo definitivo in quale misura le debolezze di lunga data della pubblica amministrazione in senso ampio possano aver contribuito al basso livello della produttività italiana negli ultimi due decenni. Tra le carenze dell'amministrazione italiana rientrano lo squilibrio tra domanda e offerta di competenze, la mancanza di trasparenza e il clientelismo<sup>(50)</sup>. Dai *Worldwide Governance Indicators* 2014 della Banca mondiale risulta che la performance dell'Italia è ben al di sotto della media europea per ciascuna delle sei dimensioni di cui si compone l'indice, compresi l'efficienza della pubblica amministrazione, la lotta contro la corruzione e lo stato di diritto. L'Indice di qualità della governance europea (*European Quality of Government Index*) del 2013 classifica l'Italia al primo posto a livello UE per differenze interregionali tra l'altro nella qualità e imparzialità del servizio pubblico (cfr. sezione 3.5). Secondo gli indicatori di *Doing Business* della Banca mondiale gli eccessivi oneri regolatori sono una delle principali cause di svantaggio competitivo per l'Italia: avviare un'impresa continua a essere molto costoso e l'adempimento degli obblighi tributari e l'esecuzione dei contratti sono gravosi. In Italia occorrono più di 1 000 giorni per far applicare un contratto, oltre il doppio della media dell'OCSE, e la permanenza di un arretrato consistente (5,2 milioni) di cause civili evidenzia difficoltà nello smaltire le cause pendenti e nel far

<sup>(50)</sup> Cfr., inter alia, "Il Fenomeno della Corruzione in Italia. Prima Mappa dell'Alto Commissario Anticorruzione", Dipartimento della pubblica amministrazione - Commissione contro la corruzione, 2008, e "La Corruzione in Italia. Per una Politica di Prevenzione", Commissione per la prevenzione della corruzione nella pubblica amministrazione, 2012.

fronte alle nuove. Restano altresì una serie di lacune nella diffusione dei servizi pubblici online: l'Italia è al terz'ultimo posto tra i paesi OCSE nell'uso di internet per trattare con le amministrazioni pubbliche. In aggiunta ai costi diretti per le imprese che gravano sulla competitività di costo, la letteratura<sup>(51)</sup> mostra che le carenze menzionate hanno notevoli effetti negativi sull'economia in quanto frenano gli investimenti diretti esteri e la crescita delle imprese, limitano la partecipazione al mercato del lavoro e ostacolano la riallocazione.

**È in corso uno sforzo importante per migliorare la capacità istituzionale dell'Italia di adottare e attuare la legislazione.** Negli ultimi anni l'ampio programma di riforme strutturali dell'Italia conteneva misure che sono state solo parzialmente attuate se non addirittura abbandonate, il che ha impedito all'economia di beneficiarne appieno. A metà febbraio 2015 dovevano ancora essere emanate 348 misure di attuazione (32,3%) della legislazione adottata sotto i governi Monti e Letta, oltre alle 401 misure di attuazione della legislazione adottata sotto il governo Renzi (già pubblicata nella Gazzetta ufficiale).. Il coordinamento insufficiente e la sovrapposizione delle responsabilità tra i vari livelli amministrativi sono un importante fattore che ostacola l'effettiva attuazione delle misure adottate. Sono attualmente in fase di discussione modifiche del quadro istituzionale volte ad eliminare gli impedimenti per l'adozione e l'attuazione delle riforme. In particolare, una riforma costituzionale prevista entro fine 2015 rivede la struttura del processo legislativo e la ripartizione delle competenze tra il governo centrale e le amministrazioni locali. Per quanto riguarda il primo punto, il Senato manterrebbe funzioni legislative soltanto per una gamma limitata di questioni, il che probabilmente accelererebbe il processo legislativo. Sul secondo punto, alcune funzioni devolute (ad esempio,

<sup>(51)</sup> Lorenzani, D. e F., Lucidi, "The Economic Impact of Civil Justice Reforms", *European Economy Economic Papers*, No 530, settembre 2014, dimostra che il dimezzamento dell'arretrato va di pari passo con un aumento di 0,5 punti percentuali degli afflussi netti di IDE. Secondo Giacomelli, S., e Menon, C., "Dimensione d'impresa ed efficienza della giustizia: evidenza dal tribunale del vicino", Banca d'Italia, Temi di discussione (Working Papers), n. 898, gennaio 2012 (solo in inglese), il dimezzamento della lunghezza delle cause civili aumenterebbe dell'8-12% la dimensione media delle imprese.

energia e infrastrutture) sarebbero nuovamente centralizzate, la suddivisione delle responsabilità tra il centro e le regioni sarebbe chiarita, il livello provinciale di governo sarebbe gradualmente soppresso e la maggior parte delle competenze concorrenti (ad esempio la regolamentazione del mercato al dettaglio) verrebbe abolita, il che potrebbe contribuire a rendere la regolamentazione più uniforme e l'attuazione più efficace.

**Nonostante i recenti progressi, una riforma complessiva della pubblica amministrazione non è stata ancora adottata.** Le riforme adottate di recente per modernizzare la pubblica amministrazione mirano a facilitare il ricambio del personale, in modo da ridurre l'età media, a migliorare la mobilità volontaria e obbligatoria, a contenere la retribuzione dei magistrati e dei dirigenti delle amministrazioni locali e a razionalizzare gli enti pubblici e gli appalti pubblici. Inoltre, nel dicembre 2014 è stata adottata una "Agenda per la semplificazione 2015-2017" al fine di favorire la cooperazione tra il governo centrale e le amministrazioni regionali nella creazione di un quadro più coerente in materia di semplificazione. Tuttavia, permangono problemi per quanto riguarda la rapidità e l'efficacia della messa in atto: manca ancora un decreto che definisca le modalità di mobilità del personale dell'amministrazione pubblica ed è ancora all'esame del Senato un disegno di legge delega che autorizza il governo a riorganizzare la pubblica amministrazione, tra l'altro per quanto riguarda i servizi pubblici locali, l'amministrazione dello Stato, la valutazione dei risultati dei dirigenti, lo snellimento delle procedure amministrative a beneficio delle imprese e la prevenzione della corruzione. Questa riforma potrebbe rappresentare un importante passo avanti.

**La valutazione periodica dell'impatto della spesa non è ancora parte integrante della procedura di bilancio a tutti i livelli di governo.** Sulla base delle passate esperienze in materia di revisioni della spesa, è stata lanciata di recente una serie di iniziative per migliorare l'efficienza della spesa pubblica in Italia. A livello centrale, i ministri sono stati direttamente coinvolti nella selezione di possibili tagli mirati all'interno dei rispettivi bilanci e sono stati evitati tagli di spesa lineari come in passato. Tuttavia, la necessità di salvaguardare la spesa che stimola la crescita e migliorare l'efficienza economica della pubblica

amministrazione richiederebbe anche un coordinamento e un monitoraggio dall'alto verso il basso. In questo contesto, il governo ha inoltre facoltà di completare entro il 2015 una riforma del processo di bilancio che potrebbe essere maggiormente in linea con un approccio di formazione del bilancio basato sui risultati a medio termine. L'intero processo potrebbe essere sostenuto da un quadro di bilancio rafforzato dal neo-costituito Ufficio parlamentare per il bilancio, l'ente nazionale per il controllo del bilancio operativo dal settembre 2014. A livello locale, la legge di stabilità 2015 ha previsto ulteriori risparmi in capo alle regioni (4 miliardi di EUR), combinati con l'applicazione della regola del pareggio di bilancio già nel 2015, ossia un anno prima rispetto a quanto inizialmente previsto. In caso di corretta attuazione, ciò potrebbe risolvere alcuni problemi incontrati nell'ambito del precedente patto di stabilità interno, quali la forte influenza delle spese storiche sui trasferimenti dall'amministrazione centrale alle amministrazioni locali. Tuttavia, poiché un solido coordinamento delle competenze di bilancio ai vari livelli della pubblica amministrazione ancora non esiste, rimane incerto l'esito dei tagli previsti sul piano delle spese in conto capitale e correnti nonché delle imposte locali. Inoltre il necessario accordo Stato-Regioni per stabilire la distribuzione dei tagli di spesa è stato rinviato, il che comporta alcuni rischi per il raggiungimento degli obiettivi di bilancio 2015. Tra le iniziative volte a migliorare l'efficienza della spesa pubblica e conseguire i risparmi previsti a tutti i livelli di governo, il ricorso più ampio agli appalti pubblici centralizzati previsto dal programma di razionalizzazione della spesa pubblica è stato in parte attuato nel gennaio 2015 con l'introduzione di un elenco ristretto di soggetti aggregatori di appalti, tra cui la Consip come centrale acquisti nazionale ed un soggetto territoriale aggregatore per regione, e di un tavolo di lavoro tecnico coordinato dal ministero dell'Economia e delle Finanze. Per garantire la piena operatività, è necessario un ulteriore decreto governativo che specifichi le categorie di prodotti coperti nonché le soglie di spesa al di sopra delle quali le amministrazioni centrali e locali devono utilizzare procedure d'appalto centralizzate.

**Sono state emanate alcune riforme rilevanti per migliorare l'efficienza del sistema della giustizia.** Negli ultimi anni il sistema giudiziario italiano ha subito varie riforme. Nel settembre

2013 l'Italia ha completato una vasta riorganizzazione della geografia giudiziaria, riducendo il numero dei tribunali civili di primo grado del 50% circa, nonché creando tribunali specializzati per le imprese, con l'obiettivo di conseguire economie di scala e promuovere la specializzazione professionale. Tra le altre riforme realizzate figurano la reintroduzione nel 2013 della mediazione obbligatoria in determinate materie civili e commerciali, benché con risultati eterogenei in termini di diffusione<sup>(52)</sup>, le misure volte a limitare il numero eccessivo di ricorsi attraverso un filtro di ammissibilità, e l'aumento delle spese di giudizio. Nel corso del 2014 una legge ha introdotto ulteriori misure di digitalizzazione nei processi civili, amministrativi e fiscali, ha istituito "uffici per il processo" a sostegno dei giudici, e ha previsto una procedura amministrativa accelerata per quanto riguarda gli appalti pubblici. Una seconda riforma aveva l'obiettivo di ridurre l'arretrato civile, consentendo il trasferimento alla sede arbitrale di procedimenti pendenti e introducendo una nuova forma di risoluzione extragiudiziale, oltre a nuove misure volte a migliorare l'esecuzione delle sentenze. In questo contesto, aspetti fondamentali sono l'adeguata attuazione di tali misure, anche in termini di incentivi al ricorso ai nuovi meccanismi alternativi di risoluzione delle controversie, nonché il monitoraggio continuo da parte del governo della loro capacità di affrontare le inefficienze di lunga data. In particolare, è importante che le nuove misure per promuovere la risoluzione extragiudiziale non finiscano per aumentare la lunghezza e i costi complessivi dei procedimenti civili. I dati di novembre 2014 sulla diffusione del processo civile "telematico" in cinque circoscrizioni giudiziarie reso obbligatorio in primo grado indicano una riduzione della durata di uno specifico tipo di causa compresa tra il 19% e il 60%, nonché un risparmio stimato di

<sup>(52)</sup> Tra gennaio e giugno 2014 le parti hanno fatto ricorso al mediatore nel 39,1% dei casi e sono giunte ad un accordo solo nel 35,9% di tali casi. Fonte: Ministero della giustizia. A parte la dimensione economica, il rispetto dei diritti fondamentali, in particolare il diritto di accesso alla giustizia, e principi come l'indipendenza giudiziaria dovrebbero essere i cardini di qualsiasi riforma della giustizia. In questo contesto, l'obbligo generale di utilizzare meccanismi alternativi di risoluzione delle dispute potrebbe confliggere con il diritto ad un ricorso effettivo dinanzi a un giudice, come previsto dall'articolo 47 della Carta UE dei diritti fondamentali.

circa 43 milioni di EUR. All'inizio del 2015 sono stati presentati al Parlamento due disegni di legge delega che costituiscono parte del pacchetto di riforma della giustizia annunciato dal governo alla fine di agosto 2014. Il primo riguarda magistrati onorari e giudici di pace, il secondo mira a riformare il procedimento civile per ridurre la lunghezza, a estendere le competenze dei tribunali di commercio specializzati nelle cause di diritto societario e a creare tribunali specializzati per le controversie in materia di diritto di famiglia e diritti umani.

**Nonostante qualche miglioramento nell'efficienza del sistema giudiziario, in Italia la lunghezza dei processi resta una delle principali cause del contesto sfavorevole per le imprese.** Le riforme giudiziarie emanate dall'Italia negli ultimi anni dovrebbero esercitare effetti positivi sul funzionamento del sistema giudiziario e sull'economia nel suo insieme. Il rispetto prevedibile, tempestivo ed effettivo degli obblighi e dei diritti in materia di proprietà (compresi i diritti di proprietà intellettuale), insolvenza e lavoro contribuiscono infatti a creare un rapporto di fiducia ed un contesto che favorisce gli investimenti e l'attività imprenditoriale. Tuttavia, gli ultimi dati disponibili per l'Italia ancora non riflettono i previsti incrementi di efficienza. In particolare, tra il 2012 e il 2013 si registra una diminuzione di circa il 5% del numero di contenziosi civili e commerciali pendenti, essenzialmente a causa degli indici di ricambio relativamente elevati<sup>(53)</sup>. Tuttavia, l'arretrato assoluto per 100 abitanti, pari a circa 5,3, era ancora il terzo più elevato nell'UE nel 2013<sup>(54)</sup>. D'altra parte, mentre i tempi di durata delle controversie civili e commerciali (in sede contenziosa e non contenziosa) sono diminuiti sia

<sup>(53)</sup> Fonte: "Study of the European Commission for the Efficiency of Justice" (CEPEJ) preparato in vista del quadro di valutazione UE della giustizia 2015 (di prossima pubblicazione all'inizio di marzo 2015). Nel 2013 l'indice di ricambio è stato pari al 106,6% nei tribunali di primo grado e al 127,2% nei tribunali d'appello. Anche il numero di procedimenti pendenti dinanzi ai tribunali amministrativi di primo grado è stato relativamente elevato, ma in calo di circa il 12% all'anno, essendo passato da 349 149 alla fine del 2012 a 262 775 alla fine del 2014. Fonte: Consiglio di Stato.

<sup>(54)</sup> Il numero totale di cause civili pendenti in tutti i gradi era pari a 5 159 466 a fine 2013, a fronte di 5 385 781 a fine 2012 e 5 922 673 nel 2009. Fonte: ministero della Giustizia.

in primo che in secondo grado<sup>(55)</sup>, sono aumentati per le controversie in sede contenziosa di circa il 3% dal 2012 al 2013, rimanendo al terzo posto nella classifica della lunghezza dei processi nell'UE. Sebbene la maggior parte delle cause pendenti sia di pertinenza di tribunali di primo grado, dati recenti indicano che la capacità di tali tribunali di ridurre le pendenze è molto più ampia rispetto ai tribunali di grado più elevato<sup>(56)</sup>. Tra il 2012 e il 2014, la percentuale dei consumatori italiani che considera facile risolvere le controversie con le imprese attraverso i tribunali o gli organi extragiudiziali è aumentata rispettivamente dal 24% al 30% e dal 30% al 43%, rimanendo tuttavia inferiore alla media dell'UE (36% e 46%)<sup>(57)</sup>. Nel complesso, solo progressi reali e percepibili in termini di efficienza del sistema della giustizia, garantiti da un adeguato follow-up dello slancio di riforma, potrebbero rendere il contesto imprenditoriale più attraente per gli investimenti diretti esteri.

**La corruzione rimane un grave problema in Italia e i termini di prescrizione restano un ostacolo alla lotta contro di essa.** La relazione 2014 dell'UE sulla lotta alla corruzione evidenzia la persistenza di problemi riguardanti quali la corruzione ad alto livello e i suoi legami con la criminalità organizzata, i conflitti d'interessi e la dichiarazione della situazione patrimoniale, le infrastrutture e le altre grandi opere pubbliche, nonché la corruzione nel settore privato. Questo aspetto è confermato da diversi indicatori internazionali: la relazione del Forum economico mondiale sulla competitività globale 2014-2015 colloca l'Italia al 102° posto su 144 paesi in base agli indicatori relativi all'etica e alla corruzione. Gli indicatori di governance della Banca mondiale

hanno classificato l'Italia al 25° posto nell'UE per il controllo della corruzione secondo i dati del 2013. Si stima che la mancanza di misure efficaci contro la corruzione abbia finora scoraggiato gli investimenti esteri e la crescita economica<sup>(58)</sup>. Transparency International e il Gruppo di Stati del Consiglio d'Europa contro la corruzione hanno indicato nella prescrizione la principale carenza del sistema italiano di prevenzione della corruzione e hanno sollecitato una valutazione approfondita dei motivi alla base dell'elevato tasso di prescrizione per i reati di corruzione ed un piano organico per affrontarli<sup>(59)</sup>. Nel sistema giudiziario italiano la condanna di primo grado non impedisce che il reato cada in prescrizione dopo la scadenza del relativo termine di legge, il che incentiva notevolmente tattiche dilatorie da parte degli imputati e scoraggia il ricorso a procedimenti abbreviati opzionali, soprattutto in caso di lunghe indagini e procedure di ricorso<sup>(60)</sup>. In effetti, l'evoluzione nel periodo 2005-2013 del rapporto tra numero di reati prescritti e numero totale di procedimenti conclusi riportata nel grafico 3.1.1 mostra che, mentre i tassi di prescrizione in primo grado sono rimasti piuttosto stabili nel tempo, le prescrizioni nei tribunali d'appello sono sensibilmente aumentate, passando dal 15% al 22%. Ciò conferma la rilevanza del numero di reati prescritti dopo una condanna di primo grado. Per quanto già dal 2013 il Consiglio abbia rivolto all'Italia la raccomandazione specifica di riformare l'istituto della prescrizione, il relativo iter è ancora in fase iniziale. In Parlamento sono in discussione progetti di legge che prevedono la sospensione della decorrenza dei termini di prescrizione per due anni dopo la condanna di primo grado e per un ulteriore anno dopo la condanna in appello, l'inasprimento delle pene e pertanto anche l'allungamento dei termini di prescrizione per i reati di corruzione, l'introduzione di nuovi reati come la frode

<sup>(55)</sup> I tempi di durata sono un indicatore stimato della lunghezza media dei processi, che compara il numero di cause concluse durante il periodo osservato ed il numero di cause non concluse alla fine del periodo. Forniscono una misura del numero medio di giorni necessari per la risoluzione di una causa pendente in tribunale. I tempi per le cause civili e commerciali in primo grado sono scesi da 395 giorni nel 2010 a 369 giorni nel 2013 e in secondo grado da 1242 giorni nel 2010 a 842 giorni nel 2013. Fonti: "Study of the European Commission for the Efficiency of Justice" (CEPEJ) preparato in vista del quadro di valutazione UE della giustizia 2015 (di prossima pubblicazione all'inizio di marzo 2015).

<sup>(56)</sup> "Giustizia civile: Censimento speciale sulle pendenze uffici giudiziari", 2014. Fonte: ministero della Giustizia.

<sup>(57)</sup> "Consumer attitudes towards cross-border trade and consumer protection", Flash Eurobarometro 397, 2014.

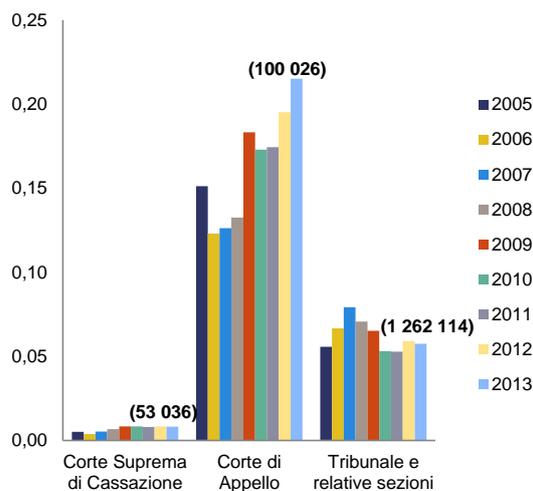
<sup>(58)</sup> "Corruzione freno allo sviluppo. Il rebus della ripresa", Centro Studi Confindustria, dicembre 2014.

<sup>(59)</sup> "Exporting Corruption, Progress Report 2014, Assessing Enforcement of the OECD Convention on Combating Foreign Bribery", Transparency International, 2014 e "Third Evaluation Round. Evaluation Report on Italy Incriminations (ETS 173 and 191, GPC 2)", GRECO, 2012.

<sup>(60)</sup> Ad esempio, la facoltà di chiedere il patteggiamento dinanzi al giudice per le indagini preliminari. Cfr. anche la relazione dell'UE 2014 sulla lotta alla corruzione, Commissione europea, 2014.

contabile e il rafforzamento della lotta contro la mafia. L'approvazione e l'attuazione rapide e contestuali di tali norme potrebbero rappresentare un cambio di marcia nella lotta contro la corruzione.

Grafico 3.1.1 Rapporto totale tra numero di procedimenti penali prescritti e di procedimenti penali conclusi per grado



Il numero totale di procedimenti penali conclusi nel 2013 è riportato tra parentesi per ciascun grado

Fonte: ministero della Giustizia, Commissione europea

**Sono stati compiuti alcuni sforzi per migliorare la prevenzione e la repressione della corruzione, ma la messa in atto è spesso problematica.** Sono stati compiuti alcuni progressi nella prevenzione della corruzione ampliando le disposizioni sulla trasparenza e i conflitti di interessi per le autorità indipendenti e le amministrazioni pubbliche che commissionano studi e attività di consulenza, nonché le competenze dell'autorità nazionale anticorruzione. Quest'ultima è stata fusa con l'ex autorità di vigilanza sui lavori pubblici e dotata di poteri per vigilare sull'assegnazione di appalti pubblici e raccomandare il blocco delle offerte ritenute a rischio di infiltrazione mafiosa, corruzione o altri fenomeni corruttivi. Nel corso del 2014, l'autorità è intervenuta in molti casi di appalti di alto profilo con raccomandazioni ai prefetti. A seguito di tale riforma, l'autorità è in fase di riorganizzazione interna sulla base di un piano presentato dal suo presidente alla fine del 2014 ma non ancora approvato dal governo. L'autorità tuttavia non si è ancora pienamente avvalsa dei poteri di irrogare sanzioni in caso di

violazioni, i suoi pareri non sono vincolanti e resta ancora da dimostrare la sua capacità di monitoraggio proattivo dei piani di prevenzione della corruzione che dovranno essere presentati da tutti gli organi amministrativi e le società statali. All'inizio del 2015 è stato introdotto nel codice penale italiano il reato di autoriciclaggio - ovvero il reimpiego o il trasferimento di risorse derivanti da una presunta attività illegale come l'evasione fiscale - per impedire l'uso di risorse derivanti dall'evasione fiscale o di fondi neri. Ciò potrebbe dare maggiore incisività alle norme sulla comunicazione volontaria ("*voluntary disclosure*") intese ad aumentare il gettito grazie al rimpatrio di capitali italiani depositati all'estero entro settembre 2015. È tuttavia troppo presto per valutare l'efficacia delle disposizioni, sulla quale potrebbe influire anche l'accordo firmato nel febbraio 2015 con la Svizzera per abolire il segreto bancario ed introdurre il principio di cooperazione ai fini dell'identificazione di flussi di denaro dubbi.

**La gestione dei fondi dell'UE da parte dell'Italia rimane carente, ma recenti riforme potrebbero produrre miglioramenti.** L'uso dei fondi dell'UE nel periodo di programmazione 2007-2013 ha continuato ad essere nella fascia bassa della classifica UE, con un tasso di assorbimento per tutti i fondi strutturali del 70,7% delle risorse totali previste a fine 2014, ancora ben al di sotto della media UE. Il divario è dovuto in parte a ritardi, strozzature e carenze amministrative, soprattutto nel Sud dell'Italia. Tuttavia, sono state adottate alcune misure per migliorare la situazione a tutti i livelli. L'accordo di partenariato 2014-2020, approvato dalla Commissione europea nell'ottobre del 2014, prevede che tutti i programmi operativi cofinanziati dall'UE dovranno essere accompagnati da piani per il potenziamento amministrativo, volti a garantire che le amministrazioni dispongano del livello basilare di strutture e competenze necessario per gestire le risorse loro affidate. Essi comprendono misure per rafforzare l'amministrazione pubblica nel suo complesso in settori cruciali per una gestione corretta ed efficace dei fondi dell'UE quali gli appalti pubblici, gli aiuti di Stato e la prevenzione della corruzione. Inoltre, dopo lunghi ritardi, l'Agenzia per la coesione territoriale è in procinto di diventare operativa: è stato nominato il direttore, sta per esserle trasferita parte del personale dell'attuale dipartimento per lo sviluppo e la coesione sociale e sono in corso concorsi per l'assunzione di personale

supplementare. L'Agenzia concentrerà la propria attenzione e la maggior parte delle risorse sulle regioni meridionali meno sviluppate. Al Presidente del Consiglio sono stati affidati il monitoraggio diretto e poteri d'intervento per garantire l'utilizzo tempestivo dei fondi, che dovrebbero in particolare avere un effetto positivo sulle regioni con un basso tasso di assorbimento.

## 3.2. CONCORRENZA, INFRASTRUTTURE E INNOVAZIONE

### Apertura del mercato

**La persistenza di ostacoli alla concorrenza intralcia la produttività e gli investimenti.** Le riforme dei mercati dei servizi e dei prodotti agevolano la riallocazione delle risorse e gli investimenti e sono così un complemento necessario alle riforme del mercato del lavoro. L'Italia ha compiuto qualche progresso negli ultimi due decenni. In base all'indice sintetico dell'OCSE per la regolamentazione dei mercati dei prodotti, l'Italia è attualmente in linea con la media OCSE, mentre nel 1998 era tra i paesi più restrittivi. Tuttavia, dopo un'ondata di riforme nel 2012, è intervenuta una battuta d'arresto e ostacoli alla concorrenza permangono in molti settori dell'economia.

**Nel febbraio 2015 il governo ha adottato un disegno di legge sulla concorrenza che mira a rimuovere gli ostacoli alla concorrenza in diversi settori dell'economia, ma le misure previste sono di incisività e portata variabili.** Nel febbraio 2015 il governo ha adottato un disegno di legge sulla concorrenza, ottemperando per la prima volta alla legge del 2009 che gli impone di presentare tale disegno ogni anno sulla base della proposta dell'Autorità nazionale garante della concorrenza e del mercato. Si tratta di un passo importante che può mettere in moto un meccanismo positivo, nell'ambito del quale gli ostacoli regolamentari alla concorrenza vengono periodicamente esaminati e rimossi. Il disegno di legge riguarda la maggior parte dei settori indicati dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato e nelle raccomandazioni specifiche per paese del 2014, sebbene le misure previste abbiano portata e incisività diverse. Esse sono particolarmente incisive nel settore assicurativo, dove sono intese a combattere le frodi, aumentare i casi in cui le imprese di assicurazione devono praticare sconti a condizioni specifiche e rafforzare la trasparenza e la comparazione delle offerte. Nel settore delle telecomunicazioni, vengono adottate misure positive per favorire il cambio di fornitore di servizi anche tramite maggiore trasparenza sulle condizioni e le penali. Il disegno di legge completa quasi del tutto la liberalizzazione nella distribuzione dei carburanti, smantellando gli ostacoli residui ai nuovi ingressi nel mercato; i limiti alle stazioni di servizio completamente automatizzate erano già stati eliminati nell'ottobre del 2014. Misure di portata più limitata riguardano

le professioni giuridiche. Per la professione notarile, il disegno di legge cancella l'obbligo di ricorso al notaio per alcuni atti specifici e il reddito minimo di riferimento, consente la promozione attiva ed allarga l'ambito geografico di attività all'intera regione amministrativa. Tuttavia il numero massimo di notai per numero di abitanti resta. Per la professione forense, il disegno di legge ammette i soci non professionisti ma mantiene le attività riservate agli avvocati e i parametri stabiliti dal ministero della Giustizia in caso di contenzioso (che potrebbero de facto tradursi in tariffe minime). L'ambito di attività delle società di capitali è ampliato alla professione di ingegnere. Nel contesto dell'esercizio di mutua valutazione delle professioni regolamentate condotto a livello europeo, l'Italia deve ancora analizzare per tutte le professioni regolamentate a livello nazionale se gli attuali approcci regolamentari siano giustificati dall'interesse generale e proporzionati ed esplorare l'uso di forme di regolamentazione alternative. Per quanto riguarda la distribuzione dei prodotti farmaceutici, il disegno di legge rimuove il divieto di possedere più di quattro farmacie e consente anche alle società di essere titolari di farmacie. Tuttavia non sopprime il regime di quote, non apre il mercato dei farmaci con ricetta obbligatoria ma non rimborsati dal sistema sanitario e non pone rimedio alle strozzature alla diffusione di farmaci generici indicate dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato. Misure di apertura del mercato erano già state adottate nel settore bancario in ordine alla portabilità dei conti e nel mercato delle locazioni di grandi edifici.

**Altri settori importanti sono tuttavia rimasti esclusi dal disegno di legge sulla concorrenza.** Mancano nel disegno di legge alcuni settori importanti indicati dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato, in particolare l'allocazione delle frequenze dello spettro radio, il settore sanitario, i taxi, i porti e gli aeroporti e i servizi pubblici locali (cfr. infra)<sup>(61)</sup>. La concorrenza nel settore marittimo e idroelettrico è

<sup>(61)</sup> Per un'analisi più approfondita cfr. Commissione europea "Valutazione del programma nazionale di riforma e del programma di stabilità 2014 dell'Italia" SWD(2014)413, 2014. Cfr. anche Autorità garante della concorrenza e del mercato, "Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza - Anno 2014", 2014.

gravemente ostacolata da regimi di concessioni in cui i fornitori di servizi hanno il diritto di utilizzare l'infrastruttura pubblica per lunghi periodi senza essersi assoggettati ad alcuna procedura di concorrenza. È provato che l'assegnazione di concessioni idroelettriche e demaniali marittime tramite procedure trasparenti e concorrenziali ridurrebbe i costi per i consumatori e aumenterebbe i canoni dovuti dai concessionari allo Stato. Inoltre una misura introdotta nel 2014 consente ai detentori di concessioni autostradali di proporre modifiche alle concessioni e in tal modo beneficiare di ampie proroghe, il che potrebbe precludere il mercato configurando possibili profili di incompatibilità con il diritto UE. Infine l'Italia resta caratterizzata da un sistema frammentato e stratificato di leggi e regolamenti che emanano da diversi livelli di governo. Ciò avviene ad esempio nel settore del commercio al dettaglio, dove la concorrenza è spesso limitata a causa di differenze di interpretazione e attuazione della legislazione nazionale a livello regionale e locale<sup>(62)</sup>. Un'ampia revisione di questa legislazione era prevista dall'articolo 1 della legge 27/2012, ma non è mai stata attuata.

### Imprese e servizi pubblici locali

**Le oltre 8 000 partecipate locali esistenti in Italia pesano sull'efficienza dell'economia e delle finanze pubbliche.** La relazione del Commissario straordinario per la revisione della spesa censisce 7 726 partecipate locali, attive in tutti settori dell'economia<sup>(63)</sup>. Circa il 35% delle 3 152 società che sono state esaminate dalla Corte dei conti nel 2012 hanno registrato perdite in almeno un anno fra il 2010 e il 2012. Secondo lo studio realizzato nell'ambito della revisione della spesa, circa 438 partecipate locali (598 comprese quelle in liquidazione) hanno registrato perdite annuali nel periodo 2010-2012, il che pone seri dubbi sulla loro redditività. La quota delle perdite

aggragate sostenute dalla pubblica amministrazione è stimata a 1,2 miliardi di EUR all'anno, di cui circa il 25% sono registrate da partecipate locali che non forniscono servizi pubblici o altri servizi di interesse generale. Vi sono alcuni indici importanti di inefficienza: i) almeno 3 000 partecipate locali hanno meno di sei dipendenti e in circa la metà delle partecipate locali il numero degli amministratori è superiore al numero dei dipendenti; ii) il 44% delle partecipate municipali sono nella proprietà di comuni con meno di 30 000 abitanti, il che indica la possibilità di realizzare importanti economie di scala attraverso il loro consolidamento; iii) per un gran numero di partecipate locali la partecipazione dell'azionista pubblico è molto bassa (inferiore al 5% per circa 1 400 partecipate locali, al di sotto del 10% per circa 1 900 e al di sotto del 20% per 2 500), troppo bassa per il perseguimento dell'interesse generale.

**Il quadro normativo per le partecipate è poco chiaro.** Sebbene le partecipate siano in linea di principio soggette al diritto privato, disposizioni particolari o caratteristiche di diritto pubblico completano il loro quadro giuridico. Questa situazione complicata è il prodotto di vari sviluppi verificatisi nel corso degli anni che hanno visto l'introduzione di diversi strumenti giuridici intesi a riflettere le tendenze correnti e rispondere alle esigenze del momento. Ne derivano incoerenze ed incertezze che possono essere risolte solo dopo lunghi procedimenti giudiziari.

**La grande maggioranza delle partecipate locali è al riparo dalla concorrenza.** Una relazione della Corte dei conti contiene dati per il 2012 ripartiti per procedura di aggiudicazione dei contratti, sintetizzati nella successiva tabella 3.2.1. La gara aperta è utilizzata per una minima parte di contratti, mentre la stragrande maggioranza dei contratti è assegnata "in-house" (direttamente senza gara aperta) o con procedure analoghe. Secondo l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, una parte dei contratti *in-house* riguarda servizi che potrebbero essere forniti da operatori diversi in un regime di concorrenza aperta in quanto aventi per oggetto un'attività potenzialmente redditizia e pertanto allettante (ad esempio regimi di condivisione auto e biciclette, trasporto dei turisti). Inoltre diversi affidamenti *in-house* non rispettano le condizioni del quadro UE e nazionale.

<sup>(62)</sup> Dal 2012 l'Autorità nazionale garante della concorrenza e del mercato può emanare un parere nel quale chiede a soggetti locali pubblici o all'amministrazione pubblica di abrogare qualsiasi atto amministrativo che secondo l'Autorità è contrario al diritto e ai principi della concorrenza. In caso di mancato rispetto del suo parere, l'autorità può impugnare l'atto dinanzi al tribunale amministrativo. Quasi ¼ dei 45 pareri emanati riguardano il settore del commercio al dettaglio.

<sup>(63)</sup> Commissario straordinario per la revisione della spesa, "Programma di razionalizzazione delle partecipate locali", 2014, pag. 4, tavola II.1.

Tabella 3.2.1. Tipo di aggiudicazione

	In-house	Altre procedure	Totale senza gare aperte	Gara aperta	Aggiudicazioni totali
Servizi pubblici locali	6910	5955	12865	269	13134
Strumentali	2080	9276	11356	88	11444
<b>Totale</b>	<b>8990</b>	<b>15231</b>	<b>24221</b>	<b>357</b>	<b>24578</b>
<b>% di aggiudicazioni totali</b>					
Servizi pubblici locali	53	45	98	2	100
Strumentali	18	81	99	1	100
<b>Totale</b>	<b>37</b>	<b>62</b>	<b>99</b>	<b>1</b>	<b>100</b>

**Fonte:** Corte dei Conti, Gli organismi partecipati degli enti territoriali, 2014.

**La necessità di un'ampia riforma è riconosciuta dal governo, ma la sua azione è debole, come dimostrato dalla proroga concessa per la rettifica dei contratti *in-house* non in regola.** La legge delega per la riforma della pubblica amministrazione prevede la delega al governo del potere di emanare decreti legislativi per una riforma globale delle partecipate locali e dei servizi pubblici locali. Tale riforma dovrebbe tra l'altro rendere più trasparente il coinvolgimento delle autorità locali nelle partecipate, promuovere il consolidamento delle partecipate locali dei vari comuni, definire ambiti territoriali ottimali per la prestazione di servizi pubblici locali, rafforzare la concorrenza e tutelare gli interessi dei consumatori nei servizi pubblici locali, introdurre meccanismi per incentivare le amministrazioni locali a ricorrere a gare aperte e semplificare il quadro normativo generale che disciplina le partecipate onde evitare sovrapposizioni e contraddizioni. In attesa di tale riforma, la legge di stabilità 2015 contiene misure per migliorare la trasparenza e prevede un processo di razionalizzazione basato sui piani che le autorità locali e regionali devono presentare entro la fine di marzo 2015. Tuttavia, la rettifica di contratti non conformi ai requisiti UE e nazionali sugli affidamenti *in-house* è stata de facto rinviata al 31 dicembre 2015 sebbene una delle raccomandazioni specifiche per paese del 2014 ponesse come termine la fine del 2014 e non vi è ancora alcuna valutazione ufficiale sul numero e sugli importi finanziari dei suddetti contratti.

### Appalti pubblici

**Il sistema degli appalti pubblici si trova ad affrontare un numero significativo di problemi rilevanti:** complessità, frammentazione e instabilità del quadro giuridico e istituzionale; oneri amministrativi; durata eccessiva delle procedure; elevato tasso di controversie; frammentazione delle soluzioni per gli appalti

elettronici; mancanza di capacità amministrativa delle amministrazioni aggiudicatrici; ostacoli rilevanti alla concorrenza in settori economici chiave; ed inefficienze del sistema di vigilanza e controllo. Il governo italiano ha annunciato una riforma del codice degli appalti pubblici intesa ad attuare le nuove direttive UE in materia di appalti pubblici e concessioni, nonché a semplificare l'attuale quadro giuridico frammentato. È inoltre in via di elaborazione una strategia nazionale per gli appalti pubblici che dovrebbe prevedere misure per superare i problemi sistemici e potrebbe anche riguardare gli appalti elettronici, che attualmente avvengono a livello nazionale, regionale e locale, il che aumenta la complessità e il rischio di duplicazione o ridondanze.

### Industrie di rete e infrastrutture

**Il settore dei trasporti presenta ancora gravi carenze per quanto concerne il quadro di concorrenza e le infrastrutture.** Le inefficienze sono particolarmente acute nel settore dei servizi di trasporto locale e regionale, in cui operano circa il 28% delle imprese che prestano servizi pubblici locali di cui sopra. Nel settore dei trasporti su strada, le ricerche recenti dimostrano ampiamente l'esistenza di gravi inefficienze: considerevole eccesso di offerta, elevata evasione del biglietto, frammentazione (il principale operatore in Italia ha 12 000 dipendenti a fronte di 120 000 nel Regno Unito) e investimenti insufficienti nella flotta. Le imprese italiane registrano minori entrate per km rispetto alle loro omologhe di Regno Unito, Germania, Francia, Svezia, Belgio e Paesi Bassi (1,08 EUR/km contro una media di 1,34 EUR) e ricevono sovvenzioni pubbliche superiori (2,2 EUR/km rispetto a una media di 1,4 EUR)<sup>(64)</sup>. Nel settore ferroviario, la maggior parte dei contratti di servizio pubblico tra l'operatore storico (ossia Trenitalia) e le Regioni è scaduta alla fine del 2014 e l'assenza di un quadro strutturato per procedure di gara concorrenziali esclude un reale miglioramento della concorrenza nel settore. L'importo versato dallo Stato a compensazione dell'obbligo di servizio pubblico è tuttavia relativamente basso, con 12 EUR per 1 000 passeggeri/km contro una media UE di circa 60 EUR per 1 000 passeggeri/km. Inoltre, gli aiuti pubblici per lo sviluppo di infrastrutture

<sup>(64)</sup> Fondazione Caracciolo, "Il trasporto pubblico in Italia. Stato, prospettive e confronti internazionali", 2012.

ferroviarie si sono più che dimezzati fra il 2009 e il 2012, passando da oltre 8 miliardi di EUR a meno di 4 miliardi di EUR. Il commercio dell'Italia trarrebbe inoltre un notevole vantaggio da migliori infrastrutture portuali. La mancanza di collegamenti intermodali con l'entroterra resta una delle principali cause di inefficienza. La situazione è particolarmente difficile nelle Regioni meridionali, dove ad esempio solo l'8% degli attracchi sono collegati alla rete ferroviaria interna contro una percentuale del 48% al Nord. Il funzionamento dei porti risente altresì della lunghezza e onerosità delle procedure amministrative e doganali e dell'insufficiente coordinamento e pianificazione strategica dello sviluppo portuale.

**L'Autorità di regolazione dei trasporti è operativa e sta consolidando i suoi lavori e le sue attività.** L'Autorità di regolazione dei trasporti, istituita sotto il profilo giuridico nel 2011, è stata creata nel settembre 2013 ed è diventata operativa nel gennaio 2014. La selezione del personale è ancora in corso, ma l'Autorità ha già iniziato ad adottare alcune misure di regolamentazione (riguardanti ad esempio l'accesso all'infrastruttura ferroviaria, i diritti dei passeggeri, le tariffe aeroportuali e i criteri di gara per autostrade e trasporti pubblici locali) che potrebbero contribuire a smantellare alcuni dei principali ostacoli alla concorrenza. Il programma nazionale di riforma prevedeva anche l'adozione entro il dicembre 2014 di misure specifiche volte a migliorare l'efficienza del settore, quali l'aumento del ricorso a gare d'appalto e dell'uso dei costi standard in materia di appalti pubblici e di sistemi di trasporto intelligenti, ma non sono stati compiuti progressi significativi al riguardo. Nel 2014 l'Italia non ha presentato la relazione sullo stato di avanzamento del sistema di trasporto intelligente.

**Non sono stati compiuti progressi significativi per migliorare la gestione dei porti e i loro collegamenti con l'entroterra.** Il decreto legge "Sblocca Italia" menziona l'adozione di un "piano strategico nazionale della portualità e della logistica", che si concentrerà in particolare sulla riorganizzazione delle autorità portuali esistenti nonché sulla promozione del trasporto intermodale rafforzando determinati collegamenti (ad esempio collegamenti cruciali porto/aeroporto). Tuttavia, finora non sono stati fatti passi avanti concreti e dibattiti politici per definire i dettagli sono previsti

nel 2015. Per quanto riguarda le interconnessioni, si sono verificati solo miglioramenti limitati (tra cui il nuovo accesso Venezia-Mestre ai corridoi Mare del Nord-Baltico e Mediterraneo, l'accessibilità del porto di Civitavecchia per ferrovia e strada dal corridoio scandinavo-mediterraneo). Sono in ritardo i lavori per migliorare l'accessibilità degli altri porti della rete centrale TEN-T ai corridoi della rete centrale TEN-T. Un piano aeroportuale nazionale è stato approvato dal Consiglio dei ministri nel settembre 2014 e l'adozione definitiva dovrebbe seguire a breve.

**Reti a banda larga di nuova generazione, competenze digitali e uso delle tecnologie dell'informazione da parte di imprese, famiglie e amministrazioni pubbliche non sono adeguati alle esigenze di una società moderna basata sulla conoscenza** <sup>(65)</sup>. L'Italia presenta la percentuale più bassa di abbonamenti alla banda larga veloce e superveloce rispetto al totale di abbonamenti alla banda larga nell'UE. Nel 2014 solo il 2,2% degli abbonamenti aveva una velocità superiore a 30 Mbps, molto al di sotto della media UE (22,5%), e le reti di nuova generazione erano a disposizione solo del 21% delle famiglie, il valore più basso nell'UE. Solo il 47% della popolazione italiana ha competenze digitali almeno di base (contro una media UE del 60%) ed anche la percentuale della forza lavoro con sufficienti competenze digitali è ben al di sotto della media UE (38% contro 54%). Queste cifre riflettono in parte lo scarso uso di internet: nel 2014 la percentuale della popolazione che non aveva ancora mai usato internet era pari al 31%, ben al di sopra della media UE del 18%. Inoltre, nel 2014 solo il 23% dei cittadini hanno trattato con le autorità pubbliche su internet, contro una media UE del 47%. Solo un quinto (22%) dei consumatori italiani ha acquistato beni o servizi online nel 2014 (la terza percentuale più bassa dell'UE) e l'aumento registrato dal 2013 è molto scarso (2 punti percentuali)<sup>(66)</sup>. La fiducia dei

<sup>(65)</sup> Per quanto riguarda i cinque principali motori dell'economia digitale, l'Italia è al 14° posto su 28 Stati membri per i servizi pubblici digitali, al 20° posto per l'integrazione delle tecnologie digitali da parte delle imprese, al 24° posto per il capitale umano e al 27° posto sia per la connettività che per l'uso di internet. Fonte: Digital Economy and Society Index, DG CNECT.

<sup>(66)</sup> Eurostat, "Indagine comunitaria sull'utilizzo delle TIC nelle famiglie e da parte degli individui", 2014.

consumatori a effettuare acquisti online a livello nazionale si situa al quint'ultimo posto nella classifica dell'UE<sup>(67)</sup>. Sul versante commerciale, le imprese italiane sono ancora in ritardo nell'uso della tecnologia digitale per vendere prodotti e servizi. Nel 2014 solo il 18% delle imprese di grandi dimensioni vendeva online, notevolmente meno della media UE del 35%. Le piccole e medie imprese sono ancora meno attive: vende online solo il 5,1% (il peggiore risultato dell'UE), notevolmente al di sotto della media UE del 15%. Lo scarso uso di tecnologia digitale da parte delle imprese italiane è particolarmente critico nel settore tessile, in cui l'Italia è fortemente specializzata e rischia di perdere terreno a vantaggio dei concorrenti che investono maggiormente nelle tecnologie digitali per innovare i processi aziendali.

**Il governo ha elaborato alcuni piani volti ad affrontare queste strozzature, ma i progressi realizzati sono limitati.** I piani dell'Italia per una strategia di crescita digitale e le reti di nuova generazione restano vaghi in termini di modalità dettagliate di attuazione e obiettivi. Essi non supportano inoltre gli investimenti pubblici e privati in misura sufficiente per raggiungere gli obiettivi dell'agenda digitale UE entro il 2020. Nel contesto della Grande coalizione per l'occupazione nel settore digitale l'Italia ha costituito una coalizione nazionale per sviluppare le competenze digitali a livello nazionale. Nel 2013 il governo italiano ha iniziato a lavorare su un programma nazionale per la cultura, la formazione e le competenze digitali, ma a tutt'oggi sono molto poche le iniziative concrete su questo piano. Nel contesto della strategia per un'agenda digitale, il governo italiano ha previsto tre iniziative prioritarie: la fatturazione elettronica (per le amministrazioni pubbliche), l'identità digitale e l'anagrafe unica. La fatturazione elettronica obbligatoria delle amministrazioni pubbliche è già operativa dal giugno 2014 per le amministrazioni centrali e dovrebbe essere estesa alle amministrazioni locali nel marzo 2015. L'identità digitale e l'anagrafe unica dovrebbero essere introdotti gradualmente a partire dal 2015. Altre iniziative descritte nella strategia per un'agenda digitale riguardano i pagamenti elettronici, la

giustizia elettronica e la sanità elettronica. Le principali preoccupazioni circa la strategia italiana concernono i lunghi termini fissati per la piena attuazione (con possibilità di ulteriori ritardi), la conformità delle amministrazioni locali e gli standard di interoperabilità tra le pubbliche amministrazioni per alcuni servizi pubblici (in particolare la sanità). Nella strategia per la crescita digitale manca altresì una strategia nazionale dettagliata sugli appalti pubblici elettronici che abbia obiettivi, traguardi e indicatori specifici in linea con quelli dell'UE.

**L'insufficiente capacità di rete ostacola il buon funzionamento del mercato dell'elettricità e contribuisce a innalzare i prezzi all'ingrosso mentre la sicurezza dell'approvvigionamento nel settore del gas è a rischio, in determinati periodi, a causa dell'insufficiente capacità di stoccaggio.** La rete elettrica nazionale non è sufficiente a soddisfare la domanda, il che crea "strozzature" in tutto il paese e determina la formazione di diverse zone di prezzo a livello regionale. La situazione sta migliorando, fatta eccezione per la Sicilia, dove i prezzi dell'elettricità sono notevolmente più elevati che nel resto d'Italia. La fiacca domanda interna di energia e il sensibile rallentamento del mercato italiano dell'energia elettrica rappresentano i principali ostacoli ad un incremento significativo della capacità infrastrutturale. In particolare, vi sono ritardi e cancellazioni di diversi progetti nel settore del gas (Galsi, Tauern, forse IGI-Poseidon, mentre il gasdotto TAP non ha ancora un sito di approdo definitivo). Procedure complesse e difformi da Regione a Regione per la costruzione di impianti e il rafforzamento della rete ostacolano altresì la piena diffusione delle energie rinnovabili.

**La risposta politica a queste sfide è stata di vario tipo.** Alcuni progetti italiani sono stati inclusi nel primo elenco dei progetti di interesse comune. Questi progetti potrebbero sviluppare infrastrutture indispensabili, in particolare nella parte settentrionale del paese dove miglioreranno l'interconnessione con il mercato europeo (ad esempio Francia, Austria, Slovenia). Altri progetti di interesse comune cui partecipa l'Italia rafforzeranno la linea di elettricità meridionale e ridurranno le strozzature all'interno del paese. La questione delle "zone di prezzo" e le disparità Nord-Sud possono diminuire tramite il nuovo elettrodotto Sorgente-Rizziconi che collega la

<sup>(67)</sup> "Consumer attitudes towards cross-border trade and consumer protection", Flash Eurobarometro 397, 2014.

Sicilia con la terraferma. L'Italia ha identificato le categorie di infrastrutture da considerare "strategiche" ma non i progetti specifici, un passo previsto nella strategia energetica nazionale del 2013.

#### **Efficienza energetica, energie rinnovabili, clima e ambiente**

**L'Italia ha compiuto qualche progresso verso il raggiungimento dei suoi obiettivi per il 2020 in materia di energie rinnovabili e di efficienza energetica.** Nel 2012, con il 13,5% del consumo finale lordo di energia ascrivibile a energie rinnovabili, l'Italia ha compiuto qualche progresso verso il conseguimento dell'obiettivo del 17% entro il 2020. Per alleviare la pressione dei costi sulle imprese italiane, in linea con il programma di riforma nazionale, nell'ottobre 2014 il governo ha rimodulato le tariffe di riacquisto per gli impianti fotovoltaici e altre fonti di energia rinnovabili. Le esperienze fatte altrove in Europa dimostrano che tali modifiche retroattive potrebbero minare la fiducia degli investitori e aumentare il costo del capitale per gli investimenti futuri. Per quanto riguarda l'efficienza energetica, l'Italia sembra aver già raggiunto nel 2012 gli obiettivi 2020 in materia di consumo di energia primaria e finale, ma ciò è dovuto parzialmente alla crescita economica inferiore al previsto. L'Italia ha indicato di procedere come previsto con l'attuazione dell'*acquis* UE, ma gli oneri burocratici e la frammentazione della regolamentazione a livello regionale e locale potrebbero rallentare gli investimenti, in particolare nel settore edilizio.

**La gestione dei rifiuti e dell'acqua è inefficiente e una strategia per l'adattamento ai cambiamenti climatici stenta a decollare.** Problemi ambientali come la gestione inadeguata dei rifiuti e un'infrastruttura idrica inesistente o non funzionante sono una preoccupazione costante, in particolare nel Sud dell'Italia. Nelle Regioni del Centro-Nord le principali sfide, che hanno un impatto significativo sul bilancio nazionale, sono la carente gestione del territorio, le inondazioni e l'inquinamento atmosferico<sup>(68)</sup>. Si

stima che l'inquinamento atmosferico causi quasi 67 000 morti premature e la perdita di oltre 16 milioni di giorni di lavoro all'anno (2010) e che il costo economico delle inondazioni tra il 2002 e il 2013 sia stato pari a 11 miliardi di EUR. Come riconosciuto dalle autorità italiane<sup>(69)</sup>, le infrastrutture e l'economia potrebbero risentire gravemente dei cambiamenti climatici, in particolare in settori come il turismo e l'agricoltura. Il governo italiano ha preparato una strategia nazionale di adattamento per l'adozione di misure appropriate per prevenire o minimizzare i danni causati dai cambiamenti climatici, che è stata discussa con le Regioni. Questa strategia tuttavia non è stata ancora adottata nonostante i forti incoraggiamenti contenuti nella strategia di adattamento dell'UE.

#### **Ricerca e innovazione**

**L'intensità di ricerca e sviluppo (R&S) e l'innovazione sono scarse in Italia; le collaborazioni pubblico-privato rimangono modeste.** L'intensità di R&S delle imprese italiane era pari allo 0,67% nel 2013, rispetto ad una media UE dell'1,29%. Anche l'intensità di R&S del settore pubblico è ad un livello notevolmente inferiore rispetto alla media dell'UE (0,54% contro 0,72% nel 2013). Una delle cause è che l'Italia ha ridotto il bilancio pubblico a favore di R&S in misura più sostenuta rispetto al bilancio pubblico complessivo (la quota della spesa pubblica destinata alla R&S è scesa all'1,02%, rispetto all'1,32% nel 2007). Al contempo, i mediocri risultati dell'Italia in materia di innovazione non contribuiscono certo al rinnovo del tessuto economico, in particolare quello derivante dalla rapida crescita di imprese innovative e dell'occupazione in attività ad alto coefficiente di conoscenze. L'Italia ha altresì un livello modesto di cooperazione pubblico/privato in materia di ricerca e sviluppo e le pubblicazioni scientifiche congiunte pubblico/privato sono nettamente al di sotto della media UE (33,4 pubblicazioni congiunte per 1 milione di persone in Italia a

*Commission Integrated Clean Air Package*", 2013. Per la gestione del territorio cfr. "Accordo di Partenariato Italia 29.10.14", Sezione sull'analisi delle disparità, pagg. 55-63.

<sup>(68)</sup> Per le inondazioni cfr. *Risk and Policy Analysts, "Study on Economic and Social Benefits of Environmental Protection and Resource Efficiency related to the European Semester"*, 2014. Per l'inquinamento atmosferico cfr. *European Commission, "Impact Assessment of the*

<sup>(69)</sup> "Sesta comunicazione nazionale dell'Italia alla Convenzione quadro sui cambiamenti climatici delle Nazioni Unite", Italia, 2013

fronte di 52,8 per l'UE)<sup>(70)</sup>. L'attività di R&S pubblica finanziata dalle imprese rappresenta solo lo 0,014% del PIL (UE: 0,051%). In Italia la cooperazione tra settore pubblico e privato avviene sporadicamente su base ad hoc, in assenza di reti e strutture formali consolidate. La scarsa attività di R&S è sia una conseguenza che un fattore della specializzazione relativa dell'Italia in prodotti ad intensità tecnologica medio-bassa e pesa sulla competitività non di prezzo dell'economia (cfr. sezione 2.2.3).

**Nel 2014 sono stati compiuti passi limitati.** In primo luogo, le autorità italiane hanno introdotto un nuovo credito d'imposta per la R&S per tutti i tipi di imprese che investono in R&S e hanno emanato tutti i regolamenti necessari per rendere operative le misure incluse nella legge sulle start-up. Il credito d'imposta è tuttavia temporaneo (2015-2019), in continuità con le esperienze passate, quando le frequenti modifiche, il carattere temporaneo e la scarsa prevedibilità di queste misure ne hanno indebolito l'efficacia. In secondo luogo, una quota crescente dei finanziamenti pubblici per la ricerca e l'innovazione (R&I) è stata distribuita sulla base di indicatori di performance e sono stati rimossi alcuni ostacoli all'assunzione di professori ordinari e associati. Infine, saranno utili anche le misure volte a facilitare l'accesso delle imprese innovative al mercato del credito e a strumenti finanziari innovativi quali il *crowdfunding* azionario (cfr. sezione 2.2.4). Mentre queste misure miglioreranno probabilmente l'efficienza nell'allocazione delle risorse e in certa misura potrebbero favorire la mobilitazione di investimenti privati per la R&I, la scarsa collaborazione pubblico/privato e la persistente mancanza di misure attuative efficaci e tempestive continuano a costituire un problema.

---

<sup>(70)</sup> Commissione europea, "Quadro di valutazione dell'Unione per l'innovazione 2014", 2014.



### 3.3. MERCATO DEL LAVORO, ISTRUZIONE E POLITICHE SOCIALI

#### Mercato del lavoro

**Sebbene non siano stati compiuti progressi ai fini del conseguimento degli obiettivi 2020 in materia di occupazione, i tassi di attività hanno resistito grazie alla crescente partecipazione degli anziani e delle donne alla forza lavoro. Tuttavia il calo della partecipazione dei giovani alla forza lavoro dimostra il loro crescente scoraggiamento.** Tra il 2007 e il 2014, la percentuale della popolazione nella forza lavoro è aumentata dal 62,5% al 63,7%, un fatto inusuale alla luce dell'aumento della disoccupazione a lungo termine e del protratto ristagno nell'utilizzo del lavoro (cfr. sezione 1). L'aumento dell'offerta di lavoro è stato particolarmente forte durante la recessione innescata dalla crisi del debito sovrano del 2011. Nelle famiglie monoreddito, le esigenze economiche più pressanti derivanti da un reddito da lavoro incerto o assente hanno esercitato un effetto positivo sul tasso di attività (il cosiddetto effetto "lavoratore aggiunto") che ha compensato l'effetto negativo di "scoraggiamento del lavoratore" tipico delle recessioni. L'effetto "lavoratore aggiunto" ha determinato un notevole aumento del tasso di attività femminile, dal 50,7% del 2007 al 54% del 2014<sup>(71)</sup>, che potrebbe essere dovuto in parte agli incentivi fiscali per le donne adottati nel 2012. Questo incremento è particolarmente importante per i lavoratori della fascia primaria di età (fascia di età 25-54), in particolare per le donne di età superiore a 40 anni, il cui tasso di attività è salito fino al 75%, 5 punti percentuali in più che nel 2007. Per questa fascia di età l'occupazione femminile ha continuato ad aumentare per tutto il periodo; tale aumento è stato accompagnato da un aumento della disoccupazione a seguito dell'espansione dei tassi di attività. I tassi di attività e di occupazione femminile restano tuttavia molto bassi rispetto alla media dell'UE<sup>(72)</sup>. Nel caso dei lavoratori anziani (fascia di

età 55-64), il tasso di attività è cresciuto da circa 35% del 2007 al 48,4% dei primi tre trimestri del 2014. Un certo numero di fattori hanno contribuito a questi sviluppi, tra cui la riforma delle pensioni di fine 2011 che ha aumentato l'età pensionabile e ha prodotto cambiamenti nell'atteggiamento verso l'occupazione femminile. Questi sviluppi positivi contrastano con la diminuzione della partecipazione dei giovani di età inferiore ai 35 anni. Inoltre, l'effetto di "scoraggiamento del lavoratore" sta diventando più forte alla luce del persistere di un indice ridotto di avviamento al lavoro e del ristagno del mercato del lavoro. La percentuale di coloro che sono disposti a lavorare ma non cercano lavoro perché credono che non ve ne sia rispetto alla forza lavoro potenziale è aumentata dal 5% nel 2005 al 7,5% nel 2013<sup>(73)</sup>. L'aumento è stato più marcato per i giovani che per le altre fasce d'età (grafico 3.3.1). È cresciuto anche il numero di residenti che si sono trasferiti all'estero, oltre il 30% dei quali era in possesso di diploma universitario<sup>(74)</sup>.

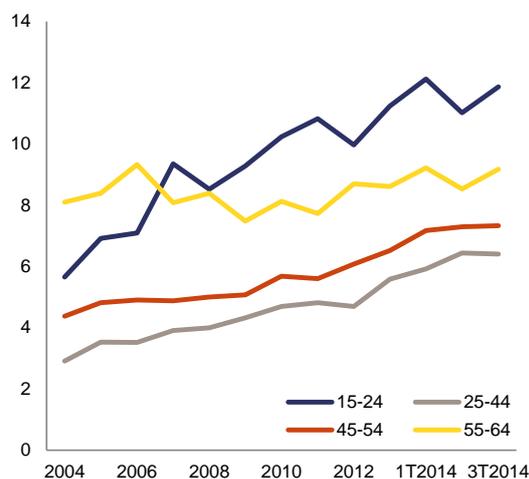
<sup>(73)</sup> La forza lavoro potenziale è calcolata come la somma della forza lavoro e di coloro che sono disposti a lavorare ma non cercano lavoro perché credono che non ve ne sia (dati dell'indagine sulla forza lavoro dell'Istat).

<sup>(74)</sup> Nel 2013 il numero di residenti che hanno lasciato il paese ufficialmente è salito di circa il 20% rispetto al 2012. La maggior parte delle persone trasferitesi all'estero ha la cittadinanza italiana (+ 21%, da 68 000 nel 2012 a 82 000 nel 2013), ISTAT 2014.

<sup>(71)</sup> Franceschi, F., (2014), *The Added Worker Effect for Married Women in Italy*, in "Gli effetti della crisi sul potenziale produttivo e sulla spesa delle famiglie in Italia", Banca d'Italia, *Atti seminari e convegni*, No.18, 2014. Il paper dimostra che l'effetto "lavoratore aggiunto" è all'origine dell'8% della maggiore offerta di lavoro da parte di donne sposate durante la crisi del 2011.

<sup>(72)</sup> La disparità di genere nell'occupazione e nelle ore lavorate si traduce in diritti a pensione inferiori per le donne: l'attuale disparità media dei diritti a pensione in Italia è pari al 31% (al di sotto della media UE del 39%). Cfr. European Network of Experts on Gender Equality, "The gender gap in pensions in the EU", pag. 37, 2013.

Grafico 3.3.1. I lavoratori scoraggiati per fasce di età



Il grafico indica la percentuale delle persone che sono disponibili a lavorare ma non cercano lavoro in quanto ritengono che non ve ne sia, cui viene sommata la forza lavoro.

Fonte: Commissione europea, ISTAT.

**Dai tassi persistentemente elevati di disoccupazione giovanile e di giovani che non lavorano né seguono un percorso scolastico o formativo (NEET) si evince il rischio che i giovani siano scoraggiati dall'entrare nel mercato del lavoro. Ciò può avere potenzialmente gravi conseguenze per l'accumulazione del capitale umano.** La disoccupazione giovanile è pressoché raddoppiata negli ultimi 10 anni raggiungendo quasi il 43% nel terzo trimestre del 2014. La situazione è caratterizzata da notevoli differenze da Regione a Regione. La percentuale dei giovani tra i 15 e i 24 anni che non lavorano né seguono un percorso scolastico o formativo (NEET) è aumentata, passando dal 16,2% del 2007 al 22,2% del 2013 (32,9% nella fascia di età 25-29) ed ora è la più elevata dell'UE. La stragrande maggioranza della popolazione NEET (77,5%) è disposta a lavorare ma il 56,3% è economicamente inattivo. Inoltre, contrariamente ad un modello constatato in altri Stati membri (ad esempio la Spagna), la diminuzione dei tassi di attività giovanile non è associata a un allungamento del tempo trascorso nel sistema scolastico e formativo. Il notevole divario tra le competenze dei giovani laureati e le esigenze del mercato del lavoro si è tradotto in una transizione sempre più difficile dalla scuola al mondo del lavoro. Solo il 54,6% delle persone di

età compresa tra 15 e 34 anni che hanno concluso la prima e la seconda fase dell'istruzione terziaria nei tre anni precedenti era occupata, a fronte di una media UE del 78,6%. Inoltre, avere un piede nel mercato del lavoro è spesso insufficiente per garantire l'integrazione duratura e il mercato del lavoro italiano rimane segmentato.

**Le politiche attive del mercato del lavoro non sono sufficientemente sviluppate per affrontare le carenze di cui sopra, anche a causa della frammentazione dei servizi per l'impiego nelle diverse parti del paese.** La spesa per le politiche attive del mercato del lavoro è inferiore alla media dell'UE ed è destinata solo in parte modesta all'assistenza nella ricerca del lavoro. Inoltre, non vi è un coordinamento efficace tra le politiche di attivazione e il sistema dell'indennità di disoccupazione e la valutazione delle politiche attive del mercato del lavoro è occasionale e non basata su un controllo sistematico. Una carenza fondamentale che pregiudica l'efficacia delle politiche attive del mercato del lavoro è la scarsa efficienza dei servizi per l'impiego, che dimostra la limitata capacità di fornire informazioni trasparenti a chi cerca lavoro, da un lato, e di rispondere alle esigenze dei datori di lavoro, dall'altro. Inoltre, persistono disparità regionali nella qualità dei servizi pubblici per l'impiego e nella qualità della cooperazione tra servizi per l'impiego pubblici e privati.

**Il Jobs Act comprende iniziative promettenti per riformare la governance delle politiche attive del mercato del lavoro e la loro interazione con le politiche passive.** L'istituzione di un'agenzia nazionale di coordinamento prevista dal Jobs Act costituisce un passo promettente per migliorare la governance del sistema e il legame tra politiche attive e passive. La creazione dell'agenzia dovrebbe anche comportare la pianificazione e l'attuazione di una strategia nazionale globale per i servizi per l'impiego, compresa una maggiore integrazione tra servizi pubblici e privati. Il relativo decreto legislativo è previsto per la primavera del 2015 e solo per allora sarà possibile una valutazione completa della misura. Non è ancora stata completata la definizione dei livelli di base dei servizi pubblici, già prevista dalla riforma del mercato del lavoro del 2012.

**Si osservano progressi limitati nella promozione dell'occupazione femminile.**

Alcuni provvedimenti per favorire l'occupazione femminile sono stati avviati, ma la loro applicazione ed efficacia devono essere monitorate. Nel 2013 sono stati introdotti incentivi finanziari all'assunzione di donne disoccupate. Per essere efficaci, dovrebbero essere sostenuti dalla messa a disposizione di strutture per l'assistenza all'infanzia. Sono state presentate misure per contrastare le disparità regionali per quanto riguarda la disponibilità di tali strutture attraverso i fondi strutturali e il Piano di Azione Coesione e finanziamenti aggiuntivi per la prima infanzia sono previsti nella legge di stabilità 2015. La percentuale di bambini nella fascia d'età 0-3 che hanno beneficiato di qualche tipo di assistenza all'infanzia formale nel 2012 (21%) era tuttavia ancora ampiamente inferiore alla media UE (28%). Finora non sono state prese misure per eliminare i disincentivi finanziari a entrare nel mercato del lavoro, in particolare per le donne coniugate. Il fatto che l'assistenza a lungo termine rimanga costosa indebolisce l'offerta di lavoro delle donne di età superiore a 50 anni (cfr. infra). La legge di stabilità 2015 ha stabilito un supplemento di 80 EUR al mese, denominato "bonus bebé" (cfr. sezione sulla politica sociale), ma il suo impatto sulla partecipazione delle donne sarà probabilmente limitato. Un regime per favorire la reintegrazione delle donne nel posto di lavoro dopo la maternità, che offriva un benefit in cambio di un'abbreviazione del congedo di maternità, ha avuto scarso successo ed è stato riformulato nel 2014. Il Jobs Act comprende alcuni elementi promettenti, come l'estensione del congedo di maternità a tutte le categorie di lavoratrici, crediti d'imposta per le mamme lavoratrici, revisione dei crediti d'imposta per i familiari a carico, incentivi per accordi di riconciliazione inclusi nei contratti collettivi e miglioramento dei servizi all'infanzia. Alcuni di questi elementi sono stati inclusi nel relativo decreto legislativo attuativo presentato il 20 febbraio 2015.

**Le misure adottate per combattere la disoccupazione giovanile sono state insufficienti; sostenere i giovani nel passaggio dalla scuola al lavoro rimane una sfida impegnativa.** Si sono verificati diversi sviluppi positivi nel quadro del piano di attuazione della Garanzia per i giovani. Per promuovere la creazione di posti di lavoro, sono stati introdotti

incentivi per l'assunzione a tempo indeterminato di giovani di età compresa tra 18 e 29 anni e senza lavoro da almeno 6 mesi; le condizioni per l'assunzione con contratti di apprendistato sono state semplificate per renderle più interessanti per i datori di lavoro; sono stati adottati metodi di definizione dei profili per individuare i giovani in cerca di occupazione in funzione del tipo di intervento richiesto; è stato lanciato un sito web nazionale per favorire la diffusione. Al fine di migliorare l'efficienza delle misure di sostegno, i servizi forniti ai giovani, come formazione, apprendistato, assistenza nella ricerca di lavoro, sono stati standardizzati in termini di costi, modalità e durata e si è fatto maggiore ricorso alle agenzie di collocamento private. Tuttavia, e nonostante una rapida mobilitazione dei fondi dell'UE, le prospettive di occupazione per i giovani sono tuttora una sfida impegnativa. I giovani registrati nella Garanzia per i giovani rappresentano circa un quinto del totale dei potenziali beneficiari (1,7 milioni di NEET) e i giovani con un basso livello di istruzione e più distanti dal sistema dell'istruzione e del lavoro sono stati finora meno coinvolti<sup>(75)</sup>. Gli interventi dei servizi pubblici per l'impiego a beneficio dei giovani sono tuttora carenti, soprattutto nelle Regioni meridionali. Rimangono poco sviluppati gli approcci mirati per necessità differenziate (ad esempio percorsi di istruzione per una seconda opportunità), le azioni di formazione specifiche incentrate sulle competenze richieste dal mercato del lavoro e le esperienze di lavoro che danno luogo a qualifiche. Nonostante i recenti accordi tra il ministero del Lavoro e le associazioni dei datori di lavoro, continua a mancare una collaborazione più concreta con le parti interessate perché vi siano offerte in numero e qualità sufficiente, che rispondano alle esigenze sia della domanda che dell'offerta di lavoro, in linea con l'obiettivo della Garanzia per i giovani. Il contratto di apprendistato continua a non rappresentare una porta d'ingresso fondamentale nel mercato del lavoro.

<sup>(75)</sup> Monitoraggio della Garanzia per i giovani, 23 gennaio 2015.  
<http://www.garanziaigiovani.gov.it/Monitoraggio/Pagine/default.aspx>.

**I progressi contro il lavoro sommerso sono limitati.** Nel 2014, l'Italia non ha adottato ulteriori iniziative legislative contro l'economia sommersa e il lavoro non dichiarato. La misura più importante della lotta contro lo sfruttamento del lavoro sommerso e l'evasione dei contributi di sicurezza sociale è consistita nell'aumento e nell'indicizzazione delle ammende per le violazioni dei regolamenti riguardanti la protezione e la sicurezza del posto di lavoro e il lavoro irregolare (in particolare, le sanzioni amministrative per il lavoro sommerso sono state inasprite del 30%). La prevista assunzione di 250 ispettori ed esperti tecnici nell'ambito del ministero del Lavoro e delle Politiche sociali non è stata tuttavia confermata dalla legge di stabilità 2015. Il Jobs Act annuncia la creazione di un'apposita agenzia che dovrebbe integrare e coordinare meglio i diversi organismi coinvolti nelle ispezioni sul lavoro. Il relativo decreto attuativo è previsto per la primavera del 2015.

### Istruzione

**I risultati scolastici e le competenze degli adulti sono inferiori alla media dell'UE e l'entrata nel mercato del lavoro è difficile per i lavoratori altamente qualificati.** Il tasso di abbandono scolastico rimane nettamente al di sopra della media UE (17% rispetto al 12% nel 2013), anche se si sta avvicinando all'obiettivo nazionale per il 2020 del 16%. In Italia l'istruzione scolastica produce risultati alquanto eterogenei in termini di conseguimento delle competenze di base, con considerevoli differenze regionali tra il Centro-Nord e il Sud. Il tasso d'istruzione terziaria dell'Italia è il più basso dell'UE (22,4% nel 2013 per i giovani di 30-34 anni) e rimane ben al di sotto dell'obiettivo nazionale del 26-27% per il 2020. Mentre il tasso di transizione dalla scuola all'università è vicino alla media UE, il tasso di abbandono è molto elevato (45% nel 2012)<sup>(76)</sup>. L'inserimento nel mercato del lavoro è difficile anche per i lavoratori altamente qualificati; per la fascia d'età 25-29, il tasso di occupazione dei detentori di un diploma dell'istruzione terziaria è pari al 50,1% a fronte di una media UE del 78,5% nel 2013. L'Italia ha una bassissima percentuale di giovani impegnati nell'apprendimento sul lavoro, nonché una quota molto elevata e crescente di

giovani che non lavorano né seguono un percorso scolastico o formativo (il 26% della fascia 15-29 anni nel 2013).

**L'Italia non dispone ancora di un sistema globale di orientamento formativo a tutti i livelli di istruzione.** Studi recenti dimostrano che molti studenti non hanno scelto un percorso formativo adeguato. A livello di istruzione secondaria superiore, il 46% dei diplomati del 2014 non erano soddisfatti della loro scelta di programma/scuola<sup>(77)</sup>. A livello di istruzione terziaria, il 66% dei recenti diplomati del primo ciclo e il 61% dei diplomati del secondo ciclo non hanno utilizzato o hanno utilizzato parzialmente nel loro lavoro le competenze acquisite nel corso di studi di livello terziario<sup>(78)</sup>. A partire dall'anno scolastico 2013-2014, le attività di orientamento e di consulenza formativa sono diventate obbligatorie nel corso del penultimo anno di istruzione secondaria superiore e dell'ultimo anno di istruzione secondaria inferiore, ma le risorse supplementari assegnate sono state limitate (6,6 milioni di EUR per il periodo 2013-2014). Le linee guida nazionali per l'orientamento permanente, emanate dal ministero dell'Istruzione nel febbraio 2014, riconoscono la necessità di ampliare e migliorare le attività di orientamento formativo nelle scuole di tutti i livelli. Ciò contribuirebbe ad aumentare la pertinenza dell'istruzione per il mercato del lavoro e a ridurre l'abbandono scolastico.

**La popolazione adulta italiana ha il più basso livello di capacità di scrittura, lettura e calcolo dei paesi dell'UE e l'apprendimento lungo tutto l'arco della vita non è sufficientemente diffuso.** Secondo il programma dell'OCSE per la valutazione internazionale delle competenze degli adulti, quasi il 30% degli adulti (16-65 anni) possiede esigue competenze alfabetiche e matematiche, rispetto a una media UE del 19% per l'alfabetizzazione e del 24% per il calcolo. Per la generazione più giovane (16-24 anni) i risultati sono migliori rispetto alla popolazione totale; tuttavia, i neo-laureati (di età inferiore a 29 anni)

<sup>(77)</sup> AlmaDiploma, "XII Rapporto sul profilo dei diplomati", 2014.

<sup>(78)</sup> AlmaLaurea, "Condizione occupazionale dei laureati. XVI Indagine 2013", 2014. I recenti diplomati sono persone che hanno completato i loro studi un anno prima dello svolgimento dell'indagine.

<sup>(76)</sup> ANVUR, "Rapporto sullo stato del sistema universitario e della ricerca 2013", 2014.

non si trovano in una situazione migliore rispetto ai diplomati della scuola secondaria superiore dei paesi europei che presentano i risultati migliori. La partecipazione degli adulti all'apprendimento lungo tutto l'arco della vita resta bassa rispetto alla media dell'UE (6,2% contro 10,5% nel 2013) e non è sostanzialmente cresciuta negli ultimi anni. Rispetto alla media dell'UE, le maggiori differenze riguardano gruppi di popolazione attiva di età compresa tra 35 e 54 anni, con livello di istruzione basso (ISCED 0-2) e elevato (ISCED 5-6) e che risiedono nel Sud. La spesa italiana per la formazione è diminuita leggermente nel corso del tempo (dallo 0,18% nel 2007 allo 0,14% nel 2011), mentre è lievemente aumentata nell'UE (dallo 0,18% allo 0,20% nello stesso periodo). I finanziamenti pubblici per attività di apprendimento permanente generali sono ammontati a 1,2 miliardi di EUR nel 2012. Rispetto al periodo precedente la crisi economica, tali misure si sono sensibilmente ridotte, poiché i loro finanziamenti sono stati in parte destinati alla cassa di integrazione guadagni.

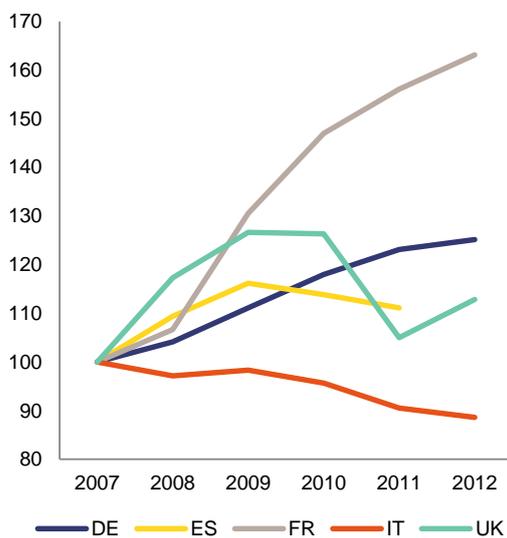
**Il governo dà la priorità alla spesa per l'istruzione, dopo diversi anni di tagli.** Il governo ha condotto una consultazione pubblica per una riforma del sistema d'istruzione, da finanziare con un importo pari a 1 miliardo di EUR nel 2015 e a 3 miliardi di EUR dal 2016 attraverso un fondo creato dalla legge di stabilità 2015. La consultazione pubblica si è conclusa il 15 novembre 2014 e un seguito legislativo è previsto per la fine di febbraio 2015. Il governo intende inoltre fornire connessioni a banda larga e Wi-Fi in tutti gli istituti di istruzione. Tutto ciò è collegato a piani più generali per migliorare l'infrastruttura scolastica: per il periodo 2014-2015 è stato stanziato 1 miliardo di EUR per le azioni riguardanti le misure di sicurezza, l'efficienza energetica e i regolamenti antisismici, nonché la ristrutturazione degli edifici scolastici.

**Le misure per migliorare i risultati scolastici sono promettenti.** L'attuazione del primo ciclo triennale del sistema nazionale per la valutazione degli istituti scolastici è iniziata nell'anno scolastico 2014-2015. L'adeguato coinvolgimento di tutti gli attori e le parti interessate sarà essenziale per il successo dell'iniziativa. Una delle principali misure della prevista riforma del sistema dell'istruzione consiste nel sostituire l'attuale sistema di carriera degli insegnanti basato

puramente sull'anzianità con un sistema comprendente anche elementi basati sul merito. Ciò sarebbe un'importante innovazione nel sistema d'istruzione dell'Italia. Nel frattempo il governo propone anche di assumere su base permanente a partire dal settembre 2015 quasi 150 000 insegnanti che ora lavorano con contratti temporanei; dal 2016 in poi l'accesso alla professione sarebbe possibile solo attraverso concorsi generali.

**La spesa per l'istruzione terziaria in percentuale del PIL è ben al di sotto della media UE ma si sta dedicando maggiore attenzione alla qualità dell'istruzione superiore.** Tra il 2009 e il 2013, il finanziamento pubblico complessivo all'istruzione terziaria è stato ridotto di circa il 20% in termini reali e la spesa dell'amministrazione pubblica per l'istruzione terziaria in percentuale del PIL è la più bassa dell'UE (0,4% nel 2012) (cfr. grafico 3.3.2). Secondo i principi della riforma del 2010, una quota crescente dei finanziamenti pubblici per le università dovrebbe essere assegnata sulla base dei risultati conseguiti in materia di insegnamento e di ricerca. Tuttavia, fino al 2013, ciò è stato difficile da attuare in pratica a causa dei tagli dei finanziamenti destinati all'istruzione superiore e delle norme restrittive che hanno limitato la variazione annua dell'importo dei fondi che ogni università poteva ricevere. Nel 2014 la quota di finanziamenti pubblici alle università legati ai risultati è aumentata dal 13,5% al 18% (con norme di attuazione meno restrittive rispetto al 2013) e sono stati definiti costi standard che vengono gradualmente introdotti fino al 2018 come criteri di assegnazione della quota residua di finanziamento pubblico. A medio e lungo termine, per migliorare i risultati del settore dell'istruzione terziaria in Italia sarà di fondamentale importanza che i finanziamenti siano adeguati.

Grafico 3.3.2. Spesa pubblica per l'istruzione terziaria (indice 2007-100)



Fonte: Commissione europea, Eurostat.

**La pertinenza dell'istruzione per il mercato del lavoro è tuttora limitata.** In tema di apprendimento sul lavoro, il governo prevede di rendere obbligatori tirocini di almeno 200 ore all'anno per gli studenti negli ultimi tre anni di istruzione secondaria superiore di tipo professionale. A partire da settembre 2014, un progetto pilota consente agli studenti negli ultimi due anni di istruzione secondaria superiore di partecipare a periodi di formazione nelle imprese, con contratti di apprendistato. Il progetto è stato tuttavia avviato su scala molto ridotta. Il registro nazionale delle qualifiche dovrebbe essere pronto con un certo ritardo nella prima metà del 2015 e consisterà in un'unica banca dati contenente i sistemi regionali esistenti di qualifiche. Per quanto riguarda l'istruzione terziaria a orientamento professionale, nel 2015 sarà introdotto un modello di finanziamento degli istituti tecnici superiori che ricompensa la qualità, con il 10% dei finanziamenti assegnati in base agli indicatori di performance. Si tratta di un passo positivo, anche se gli istituti tecnici superiori restano una piccola nicchia nel sistema d'istruzione: alla fine del 2013 frequentavano istituti tecnici superiori solo circa

5 000 studenti, sebbene i dati sull'occupabilità dei diplomati siano incoraggianti<sup>(79)</sup>.

### Politiche sociali

**L'Italia deve far fronte a gravi problemi sociali con la povertà e l'esclusione sociale che continuano a crescere, in particolare tra i bambini.** Non si sono verificati progressi verso l'obiettivo della strategia Europa 2020 in materia di riduzione della povertà; al contrario, tra il 2008 e il 2013 il numero di persone a rischio di povertà e di esclusione sociale sono cresciute di 2,3 milioni (+ 14,7 punti percentuali), una cifra pari quasi alla metà (46%) dell'aumento totale registrato in Europa durante lo stesso periodo. Nel 2013, in Italia la percentuale delle persone a rischio di povertà o di esclusione sociale era il 28,4% (media dell'UE: 24,5%). Anche se le persone che versano in grave deprivazione materiale sono diminuite nel 2013 (dal 14,5 nel 2012 al 12,4% nel 2013), la loro percentuale è rimasta al di sopra delle media UE e la notevole crescita registrata durante la crisi era inusuale rispetto ad altri Stati membri. I bambini sono rimasti il gruppo di età maggiormente esposto al rischio di povertà e di esclusione sociale e la presenza di bambini ha continuato ad essere un fattore discriminante, con maggiore povertà ed esclusione sociale per le famiglie con figli. Per le famiglie con figli il tasso di povertà delle persone che svolgono un'attività lavorativa è stato particolarmente elevato per le famiglie monoparentali (24,7%, tra i più alti nell'UE). Il tasso di povertà è rimasto elevato, al 10,6%, per tutti i lavoratori subordinati, possibilmente a causa del numero elevato di contratti atipici. Anche le persone con più di 18 anni nate al di fuori dell'Italia sono sempre più a rischio di povertà, con un aumento di 8,3 punti percentuali tra il 2008 (34%) e il 2013 (42,3%). Le disparità di reddito hanno continuato ad aumentare, in quanto il rapporto tra le entrate totali del 20% più ricco e le entrate totali del 20% più povero è salito al 5,7 nel 2013 (il rapporto medio dell'UE 28 era pari a 5). Le disparità strutturali tra il Sud e le altre Regioni in termini di indicatori di povertà ed esclusione sociale sono rimaste significative.

<sup>(79)</sup> Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, "Presentazione del sistema di monitoraggio e valutazione degli Istituti Tecnici superiori", 2014.

**Il sistema di protezione sociale è frammentato e non ben attrezzato per affrontare i problemi della povertà e dell'esclusione sociale.** In Italia la spesa sociale è largamente orientata a favore degli anziani e predominata dalla spesa per le pensioni, che era pari al 16,6% del PIL nel 2012, la seconda più alta nell'UE. Restano così pochi margini per le altre funzioni di protezione sociale, in particolare il sostegno alle famiglie e ai bambini e la lotta contro il rischio di esclusione sociale e povertà. La spesa per l'assistenza sociale è frammentata e non esiste alcun quadro o regime nazionale di reddito minimo garantito. Di conseguenza l'Italia ha la terza percentuale più elevata di persone che vivono in famiglie povere o senza lavoro che non beneficiano di trasferimenti sociali e un'elevata percentuale della popolazione in età lavorativa dipende dal reddito pensionistico di un membro della famiglia<sup>(80)</sup>. Data l'assenza di una strategia globale a lungo termine per la riduzione della povertà e la promozione dell'inclusione sociale, le priorità per l'assegnazione dei fondi tendono a cambiare da un anno all'altro. Esistono numerosi programmi e soggetti di vario tipo per la prestazione di servizi sociali ed è difficile sia per i beneficiari che per gli operatori avere un quadro completo del sostegno disponibile. Non esiste ancora una banca dati nazionale dei beneficiari di prestazioni sociali e dei servizi, il che limita fortemente l'efficienza e la coerenza dei servizi. Mancano standard nazionali per i livelli di base di prestazione di servizi, per cui persistono profonde differenze territoriali e una fondamentale disuguaglianza nel sostegno fornito alle persone in stato di bisogno<sup>(81)</sup>.

**Sono state sperimentate alcune iniziative positive per affrontare la povertà e l'esclusione sociale, ma non è chiaro in che modo siano coordinate.** Il lancio del progetto pilota riguardante il sostegno per l'inclusione attiva ha rappresentato un passo significativo verso lo sviluppo di un regime efficiente di reddito minimo, che combina le prestazioni in denaro con programmi obbligatori di attivazione e di servizi sociali (in gran parte finanziato dal Fondo sociale europeo). L'attuazione di questo progetto pilota,

che ha richiesto la messa in atto di adeguati sistemi di controllo, ha interessato nel settembre 2014 6 517 famiglie (26 863 persone). Peraltro risorse specifiche sono state assegnate al progetto nel 2014, ma non sono previste risorse aggiuntive nella legge di stabilità 2015. Non è chiaro se e come il sostegno per l'inclusione attiva evolverà dopo l'introduzione del nuovo regime di indennità di disoccupazione (assegno di disoccupazione ASDI) previsto dal progetto di decreto legislativo adottato nel dicembre 2014 in attuazione del *Jobs Act*, in quanto i principali obiettivi e beneficiari delle due misure in gran parte si sovrappongono. Perché questi strumenti possano integrarsi e costituire un'ampia rete di sicurezza contro la povertà saranno fondamentali il livello e la stabilità dei finanziamenti, compatibilmente con le restrizioni di bilancio, la corretta individuazione e copertura dei gruppi di beneficiari pertinenti e la qualità del sostegno di accompagnamento fornito dai servizi di impiego e sociali nelle diverse Regioni, in attesa della tanto attesa riforma.

**Sono stati compiuti progressi limitati nel migliorare l'efficacia dei regimi di sostegno familiare e dei servizi di qualità a beneficio delle famiglie a basso reddito con figli.** In relazione ai regimi di sostegno familiare, la legge di stabilità 2015 ha introdotto un "bonus bebé", assegnando 80 EUR al mese alle famiglie al di sotto di un certo livello di reddito per ciascun figlio di età inferiore ai tre anni. La misura non sembra essere basata su un'analisi della valutazione dell'impatto e rischia di doversi contendere i finanziamenti con altri investimenti più strutturali (come il regime di assistenza sociale pilota per le famiglie a basso reddito con figli e gli investimenti nelle strutture di assistenza all'infanzia). Nel 2014, il sistema che copre le spese per l'assistenza all'infanzia o la custodia dei bambini per le madri lavoratrici che decidono di abbreviare il congedo di maternità e di riprendere l'attività lavorativa è stato riformulato, data la sua scarsa diffusione. La misura rivista si rivolge a un pubblico più ampio (comprese le lavoratrici del settore privato) e prevede un contributo più generoso.

**Gravi carenze persistono in materia di disponibilità e accesso ai servizi per l'infanzia.** Per quanto le strutture di assistenza all'infanzia siano aumentate del 22% tra dicembre 2008 (234 703 posti) e dicembre 2012 (287 149 posti), la loro disponibilità, in particolare per le famiglie a

<sup>(80)</sup> Commissione europea, "Employment and Social Developments in Europe report 2013".

<sup>(81)</sup> ISTAT, "Tendenze demografiche e trasformazioni sociali. Nuove sfide per il sistema di welfare. Relazione annuale 2014", 2014.

basso reddito, resta un problema. Nel 2012 il 79% dei bambini tra 0 e 3 anni non beneficiavano di alcuna assistenza formale all'infanzia, contro il 72% della media UE. Le differenze territoriali sono molto marcate: nelle Regioni del Sud, solo il 22,5% dei Comuni gestisce asili e nidi d'infanzia (con casi estremi quali la Calabria dove la percentuale è il 9%), mentre tali servizi sono disponibili nel 76,3% dei Comuni nell'Italia settentrionale. In futuro i Comuni, responsabili per la maggior parte delle spese, dovranno fare i conti con una riduzione sostanziale del sostegno nazionale per finanziare tali servizi.

**Non si registrano progressi significativi in materia di assistenza a lungo termine, un'attività di particolare interesse in un paese con un notevole invecchiamento della popolazione.** Le risorse destinate al Fondo nazionale per le non autosufficienze sono state leggermente aumentate nella legge di stabilità 2015. Nel complesso, il sistema di assistenza a lungo termine (ALT) è caratterizzato da un elevato grado di frammentazione per quanto riguarda le istituzioni, le fonti di finanziamento e la governance, con differenze significative tra le Regioni. Negli ultimi anni i trasferimenti di denaro dai servizi sociali alle persone anziane non autosufficienti e ai disabili sono notevolmente aumentati, mentre i servizi forniti direttamente dai servizi sociali sono diminuiti: i fondi statali per il 2013 sono stati infatti notevolmente inferiori ai finanziamenti di alcuni anni fa (il 60% in meno che nel 2008) <sup>(82)</sup>. Il sistema presenta così una forte prevalenza di programmi di erogazione di prestazioni in denaro rispetto ai servizi (il 45% della spesa globale per l'ALT finanzia prestazioni in denaro, principalmente indennità di accompagnamento). L'indennità in denaro è fornita come somma forfettaria, senza alcuna distinzione in funzione del grado di gravità dell'handicap. Allo stesso tempo l'Italia ha una copertura relativamente bassa per quanto riguarda l'assistenza in istituto (la più bassa di tutti i paesi OCSE) anche se nel periodo 2000-2011 il numero di letti per l'assistenza a lungo termine è aumentato del 5,2%. Pertanto l'assistenza agli anziani e alle persone non

autosufficienti continua a basarsi principalmente sull'assistenza informale, fornita da parenti sopra i cinquant'anni (per la maggior parte donne) e quando possibile da lavoratori immigrati, spesso con contratti irregolari. La frequenza dell'assistenza è relativamente elevata: il 74% dei prestatori di assistenza informale forniscono assistenza su base giornaliera.

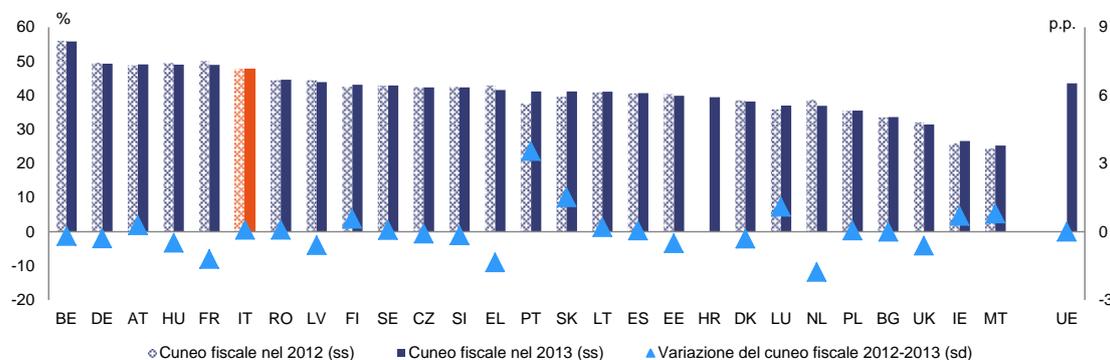
**Il governo italiano si è impegnato a sviluppare una strategia quadro per l'inclusione sociale entro la metà del 2016.** Il lavoro dovrà basarsi su un'ampia consultazione delle parti interessate che sarà avviata entro marzo 2015. Ciò può costituire un'opportunità per garantire una migliore integrazione e coerenza delle misure e dei programmi, nonché una pianificazione a più lungo termine, in modo da superare l'attuale frammentazione e instabilità degli strumenti e dei programmi che ne riducono l'efficacia e l'efficienza.

**I fondi strutturali e di investimento europei (Fondo sociale europeo, Programma operativo nazionale per l'inclusione sociale) costituiranno il quadro per sviluppare e testare livelli essenziali di prestazione in diversi settori.** Gli stessi fondi favoriranno inoltre lo sviluppo di una banca dati nazionale sui servizi e i beneficiari dei sussidi, in modo da migliorare l'accesso e la comparabilità delle risorse e quindi l'efficienza globale del sistema. Il primo passo di tale razionalizzazione è stata la revisione approfondita dello strumento di valutazione della situazione economica (ISEE), cui è stata data esecuzione alla fine del 2014 e che dovrebbe fornire parametri per armonizzare l'erogazione dei servizi sociali e garantire prestazioni e assistenza più mirati.

<sup>(82)</sup> Network Non Autosufficienza, "L'assistenza agli anziani non autosufficienti in Italia - Rapporto promosso dall'IRCCS - INCRA per l'Agenzia nazionale per l'invecchiamento", 2013.

## 3.4. TASSAZIONE

Grafico 3.4.1. Cuneo fiscale e recenti modifiche per l'average production wage (APW) earner al 100%



Cuneo fiscale per un nucleo mono reddito senza figli al 100% del salario medio. Non sono disponibili dati recenti per Cipro. I dati per la Croazia sono disponibili solo per il 2013. La media UE non comprende Cipro e Croazia. Il cuneo fiscale per l'Italia non include la componente lavoro dell'imposta regionale sulle attività produttive, che viene però compresa nell'aliquota fiscale implicita sul lavoro.

Fonte: servizi della Commissione.

**L'onere fiscale sul lavoro e sul capitale in Italia è molto elevato rispetto ad altri Stati membri ed ostacola l'allocazione efficiente dei fattori di produzione.** L'aliquota fiscale implicita<sup>(83)</sup> sul lavoro è stata del 42,8% nel 2012, il livello più elevato dell'UE e ben al di sopra della media dell'UE (ponderata in rapporto al PIL) del 36,1%. Il cuneo fiscale (cfr. grafico 3.4.1) nel 2013 era fra i più elevati dell'UE e prossimo al livello del 2012 (47,8%, rispetto alla media UE del 43,6%). L'aliquota fiscale implicita sul reddito delle società ammontava al 25,9%, la terza più elevata dell'UE. L'aliquota fiscale implicita sul capitale (che include l'imposta sui beni immobili) è salita dal 32% nel 2011 al 37% nel 2012. Per contro, l'aliquota implicita sui consumi era pari al 17,7%, nettamente inferiore alla media UE del 19,9%.

**Sono in corso di adozione provvedimenti per alleggerire l'imposizione fiscale sul lavoro.** La legge di stabilità 2015 ha introdotto diverse misure per ridurre l'onere fiscale sul lavoro. In primo luogo la legge prevede una deduzione totale del costo del lavoro dei dipendenti a tempo indeterminato dall'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) in via permanente. Al tempo stesso, tuttavia, è prevista l'abrogazione della precedente riduzione generalizzata delle aliquote

IRAP entrata in vigore nell'aprile 2014. In termini netti questa misura dovrebbe portare a una riduzione permanente dell'aliquota fiscale implicita sul lavoro di 1 punto percentuale. In secondo luogo, la legge di stabilità rende permanente il credito d'imposta ai dipendenti con bassi livelli retributivi ("bonus mensile di 80 EUR") entrato in vigore nell'aprile 2014 e finanziato esclusivamente per tale anno (per un valore di circa lo 0,6% del PIL all'anno). Questa misura intende soprattutto sostenere i consumi privati, ma potrebbe anche avere un impatto positivo sulla domanda di lavoro e sulla competitività a medio/lungo termine nella misura in cui potrebbe tradursi in minori rivendicazioni salariali. Questa misura dovrebbe portare a una riduzione permanente dell'aliquota fiscale implicita sul lavoro di 0,4 punti percentuali. Cumulativamente, le due misure permanenti ridurrebbero l'aliquota fiscale implicita sul lavoro di circa 1,5 punti percentuali, colmando circa un quarto dello scarto dalla media dell'UE. Secondo la Banca d'Italia il cuneo fiscale per i lavoratori con una retribuzione lorda inferiore di 1/3 alla media nazionale (19 707 EUR) sarebbe ridotto di 4,6 punti percentuali del costo totale del lavoro (1,3 punti percentuali per i datori di lavoro e 3,3 punti percentuali per i lavoratori)<sup>(84)</sup>. Infine la legge esenta i datori di lavoro privati (ad eccezione del settore agricolo e dei servizi domestici) dai contributi sociali per tre anni per il

<sup>(83)</sup> L'aliquota fiscale implicita è una misura dell'onere fiscale medio effettivo sui diversi tipi di reddito o attività economica, ad esempio il lavoro, i consumi o il capitale. Si calcola come il rapporto tra il gettito del tipo di imposta in questione e la sua base (massima possibile).

<sup>(84)</sup> "Audizione preliminare all'esame dei documenti di bilancio per il triennio 2015-2017", Banca d'Italia, novembre 2014.

nuovo personale assunto a tempo indeterminato nel 2015 (con un massimale di 8 060 EUR per anno). A breve termine tale misura temporanea potrebbe aiutare la domanda di lavoro e quindi la creazione di posti di lavoro. Le tre misure suddette sono finanziate da tagli alla spesa e aumenti delle aliquote IVA e delle accise pari allo 0,8% del PIL nel 2016, all'1,2% del PIL nel 2017 e all'1,4% del PIL nel 2018, che garantiscono il conseguimento degli obiettivi di bilancio previsti nel corso del periodo. Tali aumenti possono tuttavia essere sostituiti da tagli di spesa o altre misure di risparmio aventi un impatto equivalente sul bilancio. A breve termine, l'impatto potenzialmente positivo sulla crescita di queste misure potrebbe essere parzialmente neutralizzato dagli effetti dei tagli di spesa e/o dell'incremento della tassazione sui consumi necessari per finanziarle. Tuttavia, la crescita potrebbe beneficiarne a lungo termine nella misura in cui i tagli della spesa colpiscano effettivamente le inefficienze della spesa pubblica italiana a tutti i livelli di governo e non vadano ad intaccare la spesa atta a promuovere la crescita, come la spesa in ricerca e sviluppo, innovazione, istruzione e progetti di infrastrutture essenziali.

**Migliorare la concezione delle imposte ambientali e patrimoniali potrebbe contribuire a conseguire gli obiettivi nazionali della strategia Europa 2020 in materia di clima ed energia e migliorare l'efficienza e l'equità del sistema fiscale.** La tassazione ambientale ha raggiunto il 3% del PIL nel 2012, rispetto al 2,4% circa dell'UE. La maggior parte del gettito deriva dalla tassazione dell'energia (2,3% del PIL) e dei trasporti (0,7% del PIL), che sono relativamente elevate rispetto alla media dell'UE. Tuttavia, rivedere la tassazione dell'energia e dei trasporti potrebbe aiutare l'Italia a raggiungere in maniera economicamente efficiente gli obiettivi della strategia Europa 2020 in materia di clima (che, sulla base delle misure esistenti, essa non raggiungerebbe stando alle ultime proiezioni nazionali presentate alla Commissione europea nel 2013). La componente inquinamento/risorse (0,03% del PIL) svolge ancora un ruolo marginale. Nel 2012 il livello della tassazione degli immobili (2,5% del PIL) era superiore alla media dell'UE, ma dopo le riforme del 2012 e del 2014 è in corso uno spostamento dalle imposte sulle operazioni immobiliari alle imposte ricorrenti sui beni immobili ritenute le meno dannose per la crescita.

Tuttavia la prevista revisione dei valori catastali obsoleti avanza molto lentamente (cfr. qui di seguito). Il gettito dell'imposta sulle successioni e sulle donazioni è basso rispetto agli altri Stati membri.

**Le numerose agevolazioni fiscali ostacolano l'efficienza del sistema fiscale.** L'allegato alla legge di stabilità riporta 282 disposizioni che prevedono esenzioni o riduzioni rispetto ai livelli fiscali di riferimento. Si stima che tali disposizioni determineranno una perdita di gettito di 161,15 miliardi di EUR nel 2015 (circa il 10% del PIL)<sup>(85)</sup>. I raffronti internazionali sono difficili a causa delle differenze nel modo in cui le agevolazioni fiscali sono definite ed identificate. Vi sono tuttavia elementi che dimostrano che il numero e la portata di tali agevolazioni in Italia sono eccessivi. Secondo l'OCSE (2010), le perdite di gettito derivanti dalle agevolazioni fiscali in Italia in percentuale del PIL sono state tra le più alte dei paesi OCSE considerati e Tyler (2014) giunge a risultati analoghi anche con un campione più ampio di paesi<sup>(86)</sup>. Benché molte delle agevolazioni fiscali in vigore possano essere giustificate, vi è per esempio un consenso generale sul fatto che le aliquote IVA ridotte sono uno strumento inefficiente per migliorare l'equità del sistema tributario (gli stessi obiettivi di welfare potrebbero essere perseguiti a un costo inferiore mediante la spesa sociale) e che l'imposizione diretta è maggiormente adatta per fini di distribuzione. In Italia le aliquote ridotte e le esenzioni IVA nel 2012 sono state stimate pari al 45% del gettito potenziale, il sesto maggior valore nell'UE (media UE: 36%), sebbene non

<sup>(85)</sup> Un'altra analisi svolta dal ministero dell'Economia e delle finanze nel 2011 censiva 720 di tali disposizioni. Le differenze tra le due stime sono dovute per lo più alle diverse definizioni del riferimento rispetto al quale una determinata disposizione è considerata una deviazione. La prima prende come riferimento la legislazione tributaria, la seconda considera i concetti teorici di imposta sui redditi, imposta sui consumi o imposta sul valore aggiunto. La seconda potrebbe classificare come agevolazioni fiscali elementi che potrebbero essere considerati dalla prima come parte del modello tributario.

<sup>(86)</sup> OCSE, *Tax expenditures in OECD countries*, 2010; Tyler J., *Reforming tax expenditures in Italy: what, why and how?*, IMF Working Papers, WP/14/7, 2014.

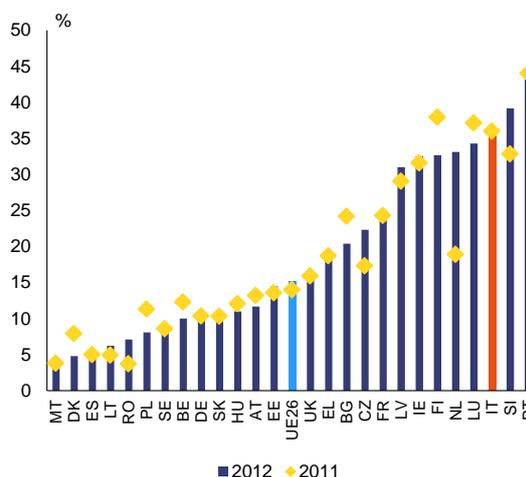
esistano esenzioni IVA significative che si discostano dal regime comune<sup>(87)</sup>.

**L'adempimento degli obblighi tributari rimane basso e comporta un notevole dispendio di tempo, il che potrebbe mettere a repentaglio la parità di condizioni operative e l'equità sociale.**

Varie fonti indicano la presenza di un'economia sommersa di ampie proporzioni e livelli preoccupanti di sottodichiarazione di redditi e frodi IVA, che potrebbero avere conseguenze negative per l'economia italiana in quanto diminuiscono il gettito fiscale, distorcono la concorrenza e ostacolano il finanziamento della protezione sociale. Ad esempio, dai dati ISTAT risulta che l'evasione/elusione fiscale sono maggiori nei settori con bassa crescita della produttività e ampie percentuali di microimprese, indicandole de facto come un disincentivo alla crescita<sup>(88)</sup>. Un rapporto sull'evasione fiscale pubblicato dal governo italiano nell'ottobre 2014<sup>(89)</sup> ha stimato una perdita totale media di gettito fiscale di 91 miliardi di EUR (5,6% del PIL) nel 2007-2012, di cui circa 44 miliardi hanno interessato le imposte dirette (2,7% del PIL), 7 miliardi l'IRAP (0,4% del PIL) e 40 miliardi l'IVA (2,5% del PIL). In Italia l'ammancio di gettito IVA<sup>(90)</sup> è stato stimato tra i più elevati dell'UE nel 2012 (32%) e ha registrato

un lieve aumento rispetto al 2011 (cfr. grafico 3.4.2) Inoltre, gli oneri amministrativi prodotti dal sistema fiscale italiano per una media impresa sono molto superiori alla media dell'UE (è stato stimato che presentare la dichiarazione dei redditi e pagare le imposte ha richiesto 269 ore nel 2014 contro una media UE di 179) soprattutto a causa della tassazione del lavoro. Infine, frequenti modifiche alla regolamentazione fiscale pregiudicano la stabilità e la prevedibilità del contesto imprenditoriale, il che può incidere sulle decisioni di investimento delle imprese.

Grafico 3.4.2. Ammanco di gettito IVA nell'UE, 2014



(1) L'UE-26 non comprende Cipro e Croazia  
**Fonte:** CBP/CASE, Study to quantify and analyse the VAT gap in the EU27 Member States, commissionato dalla Commissione europea, 2014.

**Sono state adottate alcune misure per migliorare l'adempimento degli obblighi tributari nel quadro della strategia fiscale per il 2015.** Nell'ottobre 2014 un decreto legislativo ha introdotto i moduli precompilati per la dichiarazione dei redditi di dipendenti e pensionati e alcune semplificazioni relative alle dichiarazioni dei singoli, delle aziende e ai rimborsi d'imposta. La legge di stabilità 2015 comprende due disposizioni fondamentali volte a lottare contro la frode e l'evasione fiscali. La prima mira a ridurre l'evasione dell'IVA attraverso un'estensione permanente o temporanea del "meccanismo dell'inversione contabile" per i pagamenti dell'IVA a quattro settori previsti dalla normativa UE in materia di IVA (servizi relativi a beni immobili, pulizia, certificati verdi e forniture di gas), nonché

<sup>(87)</sup> CBP/CASE, *Study to quantify and analyse the VAT gap in the EU27 Member States*, commissionato dalla Commissione europea, 2014. Il divario del gettito IVA è pari alla differenza tra il gettito IVA atteso in caso di applicazione generalizzata dell'aliquota IVA ordinaria e il gettito IVA atteso in base alle regole applicabili. Si tratta di una misura delle entrate perse a causa delle aliquote ridotte e delle esenzioni. Occorre tuttavia tenere conto dei caveat relativi ai raffronti internazionali dei divari fiscali. Alcune esenzioni IVA sono previste dal diritto europeo e sono obbligatorie per gli Stati membri.

<sup>(88)</sup> Istat, Rapporto Annuale. La situazione del paese, 2012.

<sup>(89)</sup> Ministero Economia e Finanze, Rapporto sulla realizzazione delle strategie di contrasto all'evasione fiscale, sui risultati conseguiti nel 2013 e nell'anno in corso, nonché su quelli attesi, con riferimento sia al recupero di gettito derivante da accertamento all'evasione che a quello attribuibile alla maggiore propensione all'adempimento da parte dei contribuenti (art. 6 del decreto legge 24 aprile 2014 n. 66), ottobre 2014.

<sup>(90)</sup> CBP/CASE, *Study to quantify and analyse the VAT gap in the EU27 Member States*, commissionato dalla Commissione europea, 2014. L'ammancio di gettito IVA è la differenza tra l'importo di IVA effettivamente riscosso e il debito totale IVA, ovvero l'importo IVA teoricamente percepibile sulla base della legislazione IVA. Può essere visto come un indice dell'efficacia delle misure volte a far rispettare gli obblighi fiscali. Occorre tuttavia tenere conto dei caveat relativi ai raffronti internazionali dei divari fiscali.

al settore del commercio al dettaglio e un "sistema di scissione dei pagamenti" per i beni e i servizi forniti a enti pubblici italiani. L'inversione contabile si applica come deroga prevista dalla direttiva IVA e ha il vantaggio di rendere la cosiddetta "frode carosello" impossibile in tutte le fasi della catena di approvvigionamento, tranne che al livello della vendita al dettaglio (in particolare l'IVA non può essere sottratta nella misura in cui non viene addebitata e versata nelle transazioni B2B). Tale meccanismo non è tuttavia privo di difetti<sup>(91)</sup> e dovrebbe essere oggetto di un'attenta valutazione. Se l'inversione contabile non venisse applicata al settore della vendita al dettaglio, la legge di stabilità 2015 prevede una clausola di salvaguardia che aumenta le accise sul carburante a partire dal 2015 garantendo in ogni caso le risorse attese. La seconda disposizione (denominata "adempimento volontario") mira a promuovere l'adempimento degli obblighi fiscali sulla base di controlli incrociati delle banche dati esistenti ("spesometro") e le successive comunicazioni tra l'amministrazione fiscale e contribuenti, che potrebbero quindi essere indotti a rivedere autonomamente le proprie dichiarazioni precedenti. La legge di stabilità 2015 modifica inoltre il regime semplificato di imposta per i lavoratori autonomi e sono state adottate due serie di norme per migliorare la comunicazione volontaria (*voluntary disclosure*) da parte dei contribuenti, una per le attività e gli attivi detenuti all'estero e l'altra per agevolare la regolarizzazione della posizione fiscale dei contribuenti. Infine l'Italia ha sottoscritto il *Foreign Account Tax Compliance Act* con gli Stati Uniti e un accordo multilaterale per lo scambio automatico di informazioni finanziarie basato sullo standard OCSE (a partire da inizio 2017). Inoltre l'Italia e la Svizzera hanno raggiunto di recente un accordo sulla cooperazione in materia fiscale, che dovrebbe agevolare, a partire dall'inizio di marzo 2015, la regolarizzazione dei capitali detenuti all'estero attraverso la comunicazione volontaria, introdotta

<sup>(91)</sup> In primo luogo si discosta dal principio del "pagamento frazionato" dell'IVA, per cui ogni soggetto passivo della catena paga una parte dell'importo totale. In secondo luogo, il potenziale di frode resta e addirittura cresce a livello del commercio al dettaglio a causa della violazione del principio di "autodisciplina" del pagamento frazionato che rende la frode più redditizia. In terzo luogo, quando il meccanismo dell'inversione contabile si applica solo ad una gamma limitata di beni e servizi, le frodi carosello si spostano sul commercio di altri beni.

di recente, e porre fine alla doppia imposizione tra i due paesi. Altri obiettivi indicati comprendono il passaggio allo scambio automatico di informazioni sui capitali detenuti all'estero nonché un adeguamento del regime fiscale svizzero.

**L'attuazione della legge delega in materia tributaria procede a rilento.** Una legge delega per la riforma del sistema fiscale è stata approvata dal Parlamento italiano nel marzo 2014. I decreti legislativi di attuazione devono essere adottati dal governo entro marzo 2015. Ad oggi, sono stati emanati tre decreti legislativi (riguardanti la revisione delle commissioni catastali, la semplificazione del sistema fiscale e la revisione della tassazione sulla produzione e il consumo di tabacco). Entro la fine di febbraio 2015 dovrebbe essere adottato dal governo un ampio pacchetto di decreti legislativi (soggetti unicamente al parere non vincolante del Parlamento), riguardanti tra l'altro: i) la riforma degli estimi catastali (da completare entro cinque anni); ii) il miglioramento della certezza del diritto fiscale; iii) la revisione della tassazione delle imprese individuali; iv) la riduzione dell'evasione e dell'elusione fiscali e il relativo monitoraggio; v) la fatturazione elettronica per l'IVA e altri metodi per migliorare la tracciabilità dei pagamenti; vi) la revisione delle procedure di riscossione fiscale; vii) la semplificazione della tassazione delle imprese internazionali; e viii) la revisione della tassazione del settore del gioco d'azzardo. Dato che il Parlamento necessita di 30 giorni per emanare il suo parere non vincolante, la data di scadenza della legge delega potrebbe dover essere prorogata. Tenendo conto di questa possibile proroga, il governo prevede ora l'adozione del decreto legislativo sulla revisione della spesa fiscale entro settembre 2015. In particolare, intende prevedere una specifica sessione parlamentare per la revisione della spesa fiscale durante la sessione di bilancio annuale. Per quanto riguarda la tassazione ambientale, mancano a tutt'oggi i decreti legislativi. La revisione della spesa fiscale e della tassazione ambientale potrebbe contribuire ad evitare che debba entrare in vigore l'incremento dell'aliquota IVA ordinaria ed eventualmente finanziare un'ulteriore riduzione del cuneo fiscale sul lavoro.

### 3.5. TEMA SPECIALE: DISPARITÀ REGIONALI

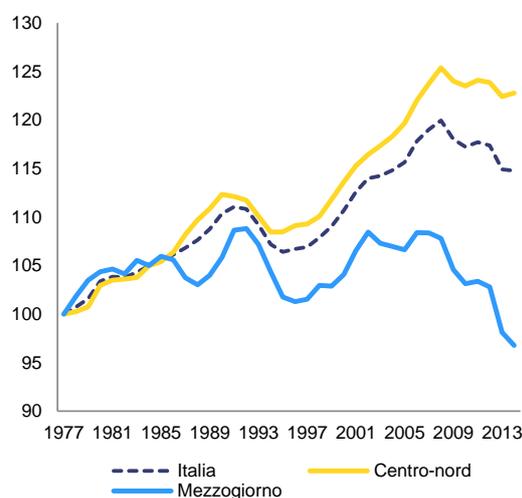
**La crisi ha aggravato lo storico divario socioeconomico tra il Centro-Nord e il Mezzogiorno<sup>(92)</sup>.** Sin dalla riunificazione dell'Italia nel 1860, il paese è stato caratterizzato da un notevole e persistente divario tra le Regioni del Centro-Nord e quelle del Mezzogiorno. Gli ultimi sei anni della crisi hanno contribuito a un aggravamento di tale divario, che aveva cominciato ad acuirsi già nel corso degli anni '90. Tra il 2008 e il 2013, il PIL reale nel Mezzogiorno è sceso di quasi il doppio rispetto al Centro-Nord (rispettivamente circa 13% e 7%). In particolare dopo il 2010 l'economia del Mezzogiorno, più orientata verso l'interno e più dipendente dalla spesa pubblica, è stata particolarmente colpita dal calo della domanda interna (in parte compensato nel Centro-Nord dalla ripresa delle esportazioni).

#### L'impatto della crisi sul mercato del lavoro e sulla produttività

**La maggior parte del divario del PIL pro capite è dovuto al tasso di occupazione più basso nel Mezzogiorno.** Le differenze dei tassi di occupazione possono spiegare due terzi del divario del PIL pro capite tra il Mezzogiorno e il Centro-nord. Le disparità del mercato del lavoro tra il Centro-Nord e il Mezzogiorno sono aumentate a livelli straordinari (cfr. grafici 3.5.1 e 3.5.2) nel corso della crisi e le differenze regionali sul piano dell'occupazione sono tra le più elevate dell'UE (cfr. grafico 3.5.2). La crisi occupazionale si è fatta sentire per lo più nel Mezzogiorno, che ha registrato circa il 65% della perdita di occupati durante la crisi (2007-2012), a fronte di una popolazione che rappresenta solo un terzo di quella del paese. La disoccupazione nel Mezzogiorno è salita dall'11% nel 2007 al 19,7% nel 2013 ed è ora di oltre dieci punti percentuali più alta rispetto a quella del Centro-Nord.

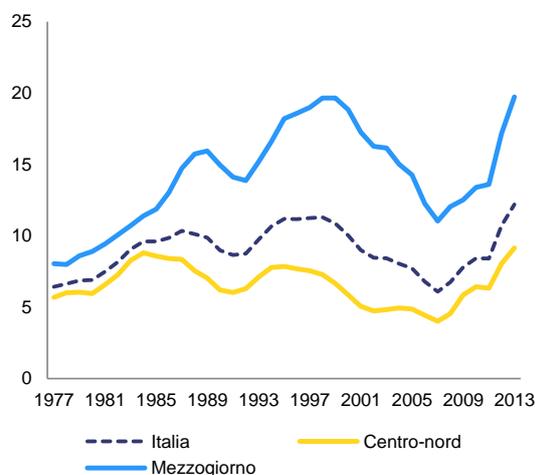
<sup>(92)</sup> Il Mezzogiorno include Abruzzo, Molise, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria e le due isole Sardegna e Sicilia.

Grafico 3.5.1. Occupazione regionale (1977 = 100)



Fonte: ISTAT.

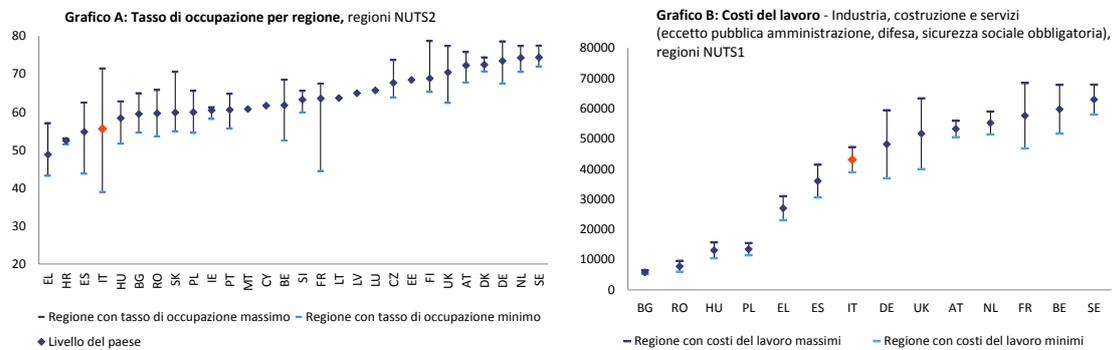
Grafico 3.5.2. Tasso di disoccupazione a livello regionale



Fonte: ISTAT.

**Le donne e i giovani sono le categorie più svantaggiate del Mezzogiorno.** Su tutte le 272 regioni NUTS 2 dell'UE, 8 regioni del Mezzogiorno sono tra le 10 regioni europee con il più basso livello di partecipazione delle donne al mercato del lavoro. Mentre il tasso di occupazione femminile nel Centro-Nord è pari al 60%, vicino alla media della zona euro pari al 62%, nel Mezzogiorno esso è pari circa a solamente la metà di questo livello (30%). Durante la crisi il tasso di occupazione degli uomini è diminuito in misura più significativa rispetto a quello delle donne. La

Grafico 3.5.3. Tasso di occupazione regionale e costi del lavoro



Fonte: Commissione europea, Eurostat.

disoccupazione dei giovani di età compresa tra 15 e 24 ha raggiunto un picco durante la crisi. Nel 2013 il tasso di occupazione giovanile in Italia e nel Mezzogiorno è stato pari rispettivamente solo circa alla metà e a un terzo di quello della zona euro. In alcune regioni del Sud (ad esempio Calabria, Basilicata e Sicilia) il tasso di disoccupazione giovanile raggiunge il 55%, percentuale più che doppia rispetto alle Regioni del Nord-Est. Nel periodo 2001-2013, l'emigrazione netta ammontava a circa 710 000 persone, principalmente giovani con un livello di istruzione elevato. La partenza dal Mezzogiorno è cresciuta negli ultimi anni, passando da circa 47 800 emigrati all'anno nel periodo 2001-2011 ad un picco di circa 92 100 all'anno nel 2012-2013.

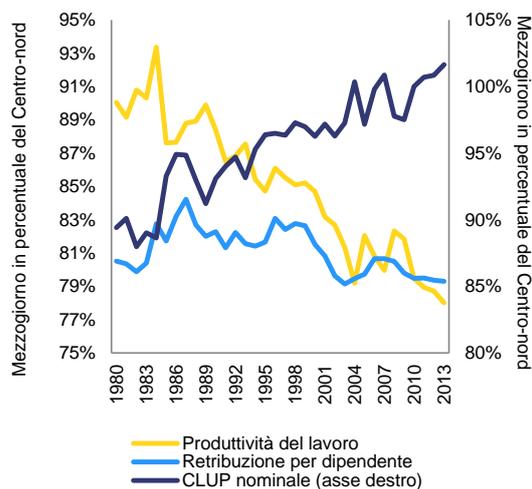
**Durante la crisi, la produttività del lavoro nel Mezzogiorno è calata più rapidamente che nel Centro-Nord, invertendo il recupero del decennio precedente.** In rapporto alla produttività del Centro-Nord, la produttività nel Mezzogiorno è scesa dall'85% nel 2009 all'83% nel 2013, segnando un'accelerazione della precedente tendenza (era di circa l'80% a metà degli anni '90). In particolare nel settore manifatturiero, la produttività relativa del Mezzogiorno (rispetto a quella del Centro-Nord) presenta una tendenza decrescente di lungo termine dai primi anni '70 (dal 99% di quella del Centro-Nord a circa il 78% attualmente), mentre ha recuperato terreno nel settore dei servizi (sia di mercato che non di mercato).

**L'evoluzione salariale appare disgiunta dall'andamento della produttività, in particolare nel settore dei beni e servizi scambiabili.** L'Italia presenta una scarsa differenza tra salari regionali a fronte di elevate disparità regionali in materia di occupazione, il che suggerisce che alcuni lavoratori potrebbero essere esclusi dal mercato del lavoro per via del loro costo (cfr. grafico 3.5.2). Il grafico 3.5.4 mostra che, in particolare nel settore dei beni e servizi scambiabili, il calo della produttività relativa a lungo termine non è stato accompagnato da adeguamenti dei salari. L'attuale sistema di contrattazione salariale incentrato su contratti settoriali nazionali sembra limitare la portata degli adeguamenti salariali ai livelli di produttività differenziati localmente e pregiudica l'occupabilità, in particolare delle persone più svantaggiate, in termini di competenze, genere, età o Regioni<sup>(93)</sup>. Inoltre, prove empiriche indicano che in un contesto di contrattazione salariale centralizzata e salari determinati prevalentemente dalle Regioni principali gli shock economici negativi, quali la crisi attuale, hanno maggiore incidenza sulle Regioni arretrate<sup>(94)</sup>. Infatti dalla fine degli anni '70 il Centro-Nord in Italia è stato più resiliente durante gli shock.

<sup>(93)</sup> Italy – Selected issues, *IMF Country Report* No.11/76, July 2011

<sup>(94)</sup> Pench, L., Sestito, P., Frontini, E. (1999), *Some Unpleasant Arithmetics of Regional Unemployment in the EU: Are there any lessons for the EMU?*, *European Economy*. No. 134, 1999, e Vamvakidis, A., *Regional wage differentiation and wage bargaining system in the EU*, *IMF Working paper* No.43, 2008.

Gráficoo 3.5.4. **Produttività del lavoro, costi del lavoro e costi del lavoro per unità di prodotto nel Mezzogiorno rispetto al Centro-Nord, settore manifatturiero**



Fonte: Commissione europea.

### Differenze strutturali che frenano la crescita della produttività nel Mezzogiorno

#### I differenziali di produttività sono responsabili per il restante 1/3 del divario del PIL pro capite.

Essi riflettono le differenze strutturali in molti settori, in particolare la qualità della governance, il sistema di istruzione e il contesto imprenditoriale. Altre divergenze, ad esempio nelle infrastrutture, sono trattate nelle sezioni pertinenti.

**La qualità della governance è molto scarsa e costituisce un importante ostacolo allo sviluppo economico.** Un sistema di regolamentazione semplice, trasparente ed efficiente caratterizzato da certezza giuridica e servizi pubblici affidabili e privo di corruzione è essenziale per l'efficacia della spesa pubblica, un contesto imprenditoriale ben funzionante in generale e l'attrattività del paese per gli investimenti esteri. Secondo l'indice europeo di qualità della governance (2013)<sup>(95)</sup>

<sup>(95)</sup> L'indice europeo di qualità della governance (*The European Quality of Government Index*) è un indice composito creato dalla Commissione europea (DG REGIO) che consente la misurazione della qualità istituzionale a livello regionale. Esso combina i dati dei paesi degli indicatori mondiali della governance (*Worldwide Governance Indicators*) della Banca mondiale e li aggiusta utilizzando i dati delle indagini a livello regionale (sulla base delle risposte di 85 000 soggetti in tutta Europa) per

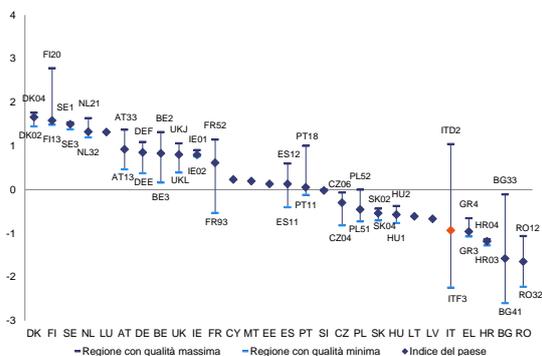
(cfr. gráficoo 3.5.5) l'Italia è al quint'ultimo posto in termini di qualità della governance nell'Unione europea e presenta allo stesso tempo le maggiori differenze tra regioni che registrano risultati migliori e peggiori (cfr. gráficoo 3.5.5). Mentre le province di Trento e Bolzano appartengono al 10% delle regioni migliori, le Regioni del Sud (e il Lazio) sono tra le peggiori dell'UE. Uno studio della Commissione europea<sup>(96)</sup> dimostra che l'indice è strettamente correlato con il livello di fiducia e gli indicatori di sviluppo socioeconomico, quali i livelli di reddito, l'istruzione o la tecnologia. La Commissione europea constata altresì una chiara correlazione positiva tra l'indice e l'assorbimento dei fondi UE, che per l'Italia è al di sotto della media dell'UE. I mediocri risultati in termini di assorbimento dei fondi strutturali sono dovuti in parte ai ritardi, alle strozzature e alle carenze amministrative in particolare nel Mezzogiorno (cfr. sezione 2.1). La qualità della governance regionale e la certezza del diritto sono non soltanto un motore fondamentale della produttività nel lungo termine<sup>(97)</sup>, ma anche indispensabili per il buon utilizzo dei fondi strutturali dell'UE e l'attuazione del piano di investimenti per l'Europa a breve termine. Anche il miglioramento della capacità amministrativa nel Mezzogiorno è importante, dal momento che la sua economia è molto più dipendente dal settore pubblico. I servizi della pubblica amministrazione rappresentano circa il 30% del valore aggiunto nel Mezzogiorno, a fronte del 17% nel Centro-Nord.

includere le differenze regionali percepite dagli abitanti locali. Tiene conto di categorie come il controllo della corruzione, lo Stato di diritto e l'efficienza del governo.

<sup>(96)</sup> Charron, N., Lapuente, V., e Dijkstraet, L., *Regional Governance Matters: A Study on Regional Variation in Quality of Government within the EU*, DG REGIO Working Papers 01, 2012.

<sup>(97)</sup> Tabellini, G., *Culture and institutions: economic development in the regions of Europe*, Journal of the European Economic Association, European Economic Association, 8(4):677-716, 2010.

Grafico 3.5.5. **Indice europeo della qualità della governance 2013 e le differenze tra regioni all'interno dei paesi**



Fonte: Commissione europea.

**Vi sono inoltre importanti differenze regionali nelle prestazioni del sistema di istruzione**, da cui derivano risultati alquanto eterogenei in termini di conseguimento delle competenze di base nelle Regioni. Come in precedenti occasioni, il programma 2012 dell'OCSE per la valutazione internazionale degli studenti (PISA) dimostra che le prestazioni del sistema scolastico sono in linea o superiori alla media dell'UE nel Nord e significativamente peggiori nel Sud. Differenze regionali analoghe emergono anche dagli studi *Trends in International Mathematics and Science Study & Progress in International Reading Literacy Study* del 2011 sui bambini di 10 anni, svolti dall'International Association for the Evaluation of Educational Achievement.

**Il contesto imprenditoriale è molto peggiore nel Mezzogiorno che nel Centro-Nord.** L'indice della Banca mondiale "Doing Business" rivela differenze regionali particolarmente marcate per l'Italia, con il Mezzogiorno chiaramente in ritardo in termini di qualità, tempi e costi delle procedure amministrative riguardanti le imprese. Ad esempio, ottenere le autorizzazioni per la costruzione di un magazzino richiede 164 giorni a Bologna (Emilia-Romagna) con un costo equivalente al 177% del reddito pro capite, mentre a Potenza (Basilicata) sono necessari 208 giorni con un costo pari al 725% del reddito pro capite. Far eseguire un contratto richiede in media 855 giorni e costa il 22% del credito a Torino (Piemonte), rispetto ai 2 022 giorni e un costo pari al 34% del credito a Bari (Puglia). I tempi per l'avviamento di un'impresa variano

da 6 giorni a Padova (Veneto) fino a 16 giorni a Napoli (Campania), mentre la registrazione di una proprietà necessita di 13 giorni a Bologna e di 24 giorni a Roma<sup>(98)</sup>.

<sup>(98)</sup> Come risulta dalla "Sesta relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale: investimenti a favore della crescita e della creazione di posti di lavoro", DG REGIO, luglio 2014.

## ALLEGATO A

### Tabella di sintesi

Impegni	Sintesi della valutazione <sup>(99)</sup>
<p><b>Raccomandazione 1:</b> Rafforzare le misure di bilancio per il 2014 alla luce dell'emergere di uno scarto rispetto ai requisiti del patto di stabilità e crescita, in particolare alla regola della riduzione del debito, stando alle previsioni di primavera 2014 dei servizi della Commissione e garantire progressi verso l'obiettivo a medio termine; nel 2015, operare un sostanziale rafforzamento della strategia di bilancio al fine di garantire il rispetto del requisito di riduzione del debito, raggiungendo così l'obiettivo a medio termine, per poi assicurare un percorso sufficientemente adeguato di riduzione del debito pubblico; portare a compimento l'ambizioso piano di privatizzazioni; attuare un aggiustamento di bilancio favorevole alla crescita basato sui significativi risparmi annunciati che provengono da un miglioramento duraturo dell'efficienza e della qualità della spesa pubblica a tutti i livelli di governo, preservando la spesa atta a promuovere la crescita, ossia la spesa in ricerca e sviluppo, innovazione, istruzione e progetti di infrastrutture essenziali; garantire l'indipendenza e la piena operabilità dell'Ufficio parlamentare di bilancio il prima possibile ed entro settembre 2014, in tempo per la valutazione del documento programmatico di bilancio 2015.</p>	<p>L'Italia ha compiuto <b>progressi limitati</b> nel dar seguito a questa raccomandazione (questa valutazione globale non comprende la valutazione del rispetto del patto di stabilità e crescita).</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Progressi limitati sono stati compiuti per migliorare l'efficienza e la qualità della spesa pubblica. I ministri sono stati direttamente coinvolti nella selezione di possibili tagli mirati all'interno dei bilanci dei rispettivi dicasteri e sono stati evitati tagli di spesa lineari come in passato. Tuttavia, la necessità di salvaguardare la spesa che stimola la crescita e migliorare l'efficienza economica della pubblica amministrazione imporrebbe anche un coordinamento e un monitoraggio dall'alto verso il basso. L'individuazione di risparmi aggiuntivi a livello regionale (4 miliardi di EUR nel 2015) è stata rinviata.</li> <li>• I progressi compiuti in materia di privatizzazioni sono stati limitati. I proventi delle privatizzazioni nel 2014 sono ammontati allo 0,5% del PIL (compreso il rimborso dei Monti bond da parte della Banca Monte dei Paschi), al di sotto dell'obiettivo dello 0,7% all'anno.</li> <li>• Sono stati compiuti notevoli progressi per quanto riguarda il l'Ufficio parlamentare di bilancio, diventato operativo nel settembre 2014.</li> </ul>

<sup>(99)</sup> Per valutare i progressi registrati nell'attuazione delle raccomandazioni specifiche per paese contenute nella raccomandazione del Consiglio 2014 è utilizzata la classificazione seguente. Nessun progresso: lo Stato membro non ha né annunciato né adottato misure in risposta alla raccomandazione specifica per paese. Questa categoria si applica anche qualora uno Stato membro abbia incaricato un gruppo di studio di valutare altre possibili misure. Progressi limitati: lo Stato membro ha annunciato alcune misure in risposta alla raccomandazione specifica per paese, ma tali misure risultano insufficienti e/o la loro adozione/attuazione è a rischio. Qualche progresso: lo Stato membro ha annunciato o adottato misure in risposta alla raccomandazione specifica per paese. Le misure sono promettenti, ma non tutte sono state già attuate e l'attuazione non è in tutti i casi certa. Progressi notevoli: lo Stato membro ha adottato delle misure, la maggior parte delle quali sono state attuate. Queste misure contribuiscono notevolmente a rispondere alla raccomandazione specifica per paese. Pienamente eseguita: lo Stato membro ha adottato e attuato le misure per rispondere adeguatamente alla raccomandazione specifica per paese.

<p><b>Raccomandazione 2:</b> trasferire ulteriormente il carico fiscale dai fattori produttivi ai consumi, ai beni immobili e all'ambiente, nel rispetto degli obiettivi di bilancio; a tal fine, valutare l'efficacia della recente riduzione del cuneo fiscale assicurandone il finanziamento per il 2015, riesaminare la portata delle agevolazioni fiscali dirette e allargare la base imponibile, in particolare sui consumi; garantire una più efficace imposizione ambientale, anche nel settore delle accise, ed eliminare le sovvenzioni dannose per l'ambiente; attuare la legge delega di riforma fiscale entro marzo 2015, in particolare approvando i decreti che riformano il sistema catastale onde garantire l'efficacia della riforma sulla tassazione dei beni immobili; sviluppare ulteriormente il rispetto degli obblighi tributari, rafforzando la prevedibilità del fisco, semplificando le procedure, migliorando il recupero dei debiti fiscali e modernizzando l'amministrazione fiscale; perseverare nella lotta all'evasione fiscale e adottare misure aggiuntive per contrastare l'economia sommersa e il lavoro irregolare;</p>	<p>L'Italia ha compiuto <b>qualche progresso</b> nel dar seguito a questa raccomandazione.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Qualche progresso è stato conseguito nel ridurre la pressione fiscale sul lavoro. Un credito d'imposta (10 miliardi di EUR ovvero lo 0,6% del PIL all'anno) è stato introdotto per i lavoratori a basso reddito nell'aprile 2014 e la componente lavoro è stata esclusa dal calcolo dell'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP), a partire dal gennaio 2015. Per le nuove assunzioni con contratti a tempo indeterminato nel 2015, i datori di lavoro nel settore privato non pagheranno i contributi sociali per tre anni.</li> <li>• Sono stati compiuti progressi limitati in materia di spesa fiscale, tassazione ambientale e soppressione delle sovvenzioni dannose per l'ambiente.</li> <li>• Qualche progresso è stato compiuto per semplificare le procedure (comprese le dichiarazioni dei redditi precompilate) e migliorare il rispetto della normativa (comprese misure per prevenire le frodi carosello relative all'IVA e facilitare la comunicazione volontaria di informazioni ("<i>voluntary disclosure</i>"). Un rapporto sull'evasione fiscale pubblicato nell'ottobre 2014 stima la perdita di gettito fiscale a 91 miliardi di EUR.</li> </ul>
<p><b>Raccomandazione 3:</b> nell'ambito di un potenziamento degli sforzi intesi a far progredire l'efficienza della pubblica amministrazione, precisare le competenze a tutti i livelli di governo; garantire una migliore gestione dei fondi dell'UE con un'azione risoluta di miglioramento della capacità di amministrazione, della trasparenza, della valutazione e del controllo di qualità sia a livello nazionale che a livello regionale, specialmente nelle regioni meridionali; potenziare ulteriormente l'efficacia delle misure anticorruzione, in particolare rivedendo l'istituto della prescrizione entro la fine del 2014 e rafforzando i poteri dell'autorità nazionale anticorruzione; monitorare tempestivamente gli effetti delle riforme adottate per aumentare l'efficienza della giustizia civile, con l'obiettivo di garantirne l'efficacia, e attuare interventi complementari, ove necessari.</p>	<p>L'Italia ha compiuto <b>progressi limitati</b> nel dar seguito a questa raccomandazione.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Progressi limitati sono stati compiuti per migliorare l'efficienza della pubblica amministrazione, nonostante siano in corso alcuni sforzi in tal senso. Il Senato ha completato la prima lettura del disegno di legge costituzionale che chiarisce le competenze dei diversi livelli di governo. Un disegno di legge delega che prevede una riforma globale della pubblica amministrazione è attualmente all'esame del Senato. L'Agenzia per la coesione territoriale è in procinto di diventare operativa.</li> <li>• Sono stati compiuti progressi limitati nella lotta alla corruzione. In particolare, il processo di revisione dell'istituto della prescrizione è ancora in fase iniziale. Tuttavia i poteri dell'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) sono stati rafforzati e nel codice penale italiano è stato introdotto il nuovo reato di autoriciclaggio.</li> <li>• Qualche progresso è stato compiuto per</li> </ul>

	<p>migliorare il funzionamento della giustizia civile. È diventato obbligatorio il deposito elettronico nei processi civili, amministrativi e fiscali ed è stato istituito l'Ufficio per il processo. È stata prevista la possibilità del trasferimento alla sede arbitrale di procedimenti pendenti ed è stata introdotta una nuova procedura preprocessuale di "negoziazione assistita" (obbligatoria in alcuni casi). Sono state altresì introdotte misure di semplificazione. Sono in corso ulteriori riforme.</p>
<p><b>Raccomandazione 4:</b> rafforzare la resilienza del settore bancario, garantendone la capacità di gestire e liquidare le attività deteriorate per rinvigorire l'erogazione di prestiti all'economia reale; promuovere l'accesso delle imprese, soprattutto di quelle di piccole e medie dimensioni, ai finanziamenti non bancari; continuare a promuovere e monitorare pratiche efficienti di governo societario in tutto il settore bancario, con particolare attenzione alle grandi banche cooperative (banche popolari) e al ruolo delle fondazioni, al fine di migliorare l'efficacia dell'intermediazione finanziaria.</p>	<p>L'Italia ha compiuto <b>qualche progresso</b> nel dar seguito a questa raccomandazione:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Qualche progresso è stato compiuto nel riassorbimento delle attività deteriorate, ma l'attenzione è stata concentrata solo sulle grandi banche, specialmente nel contesto della valutazione approfondita delle banche della zona euro svolta dalla Banca centrale europea.</li> <li>• Qualche progresso è stato compiuto in materia di risoluzione dei problemi di governo societario del settore bancario. La Banca d'Italia ha rafforzato il governo societario delle banche imponendo tra l'altro una chiara distinzione tra le responsabilità e i poteri degli organi di governo societario, controlli efficaci e una composizione degli organi di governo che sia coerente con le dimensioni e la complessità delle banche. Le maggiori banche cooperative italiane (<i>banche popolari</i>) - ovvero quelle con oltre 8 miliardi di EUR di attivi - sono tenute a trasformarsi in società per azioni, abolendo così il principio del voto "capitario". Nessuna iniziativa specifica è stata presa sul ruolo delle fondazioni nel settore bancario italiano.</li> <li>• Progressi notevoli sono stati compiuti per quanto riguarda l'agevolazione e la diversificazione dell'accesso delle imprese ai finanziamenti. Tra le misure rientrano il rafforzamento dell'incentivo fiscale al capitale proprio (ACE), le agevolazioni fiscali per gli investimenti in <i>mini-bond</i> da parte di investitori istituzionali ed esteri, l'ulteriore potenziamento del Fondo centrale di garanzia per le PMI, l'introduzione dell'erogazione diretta di prestiti da parte delle imprese di assicurazione, incentivi per favorire la quotazione delle PMI, programmi di sostegno agli investimenti da</li> </ul>

	<p>parte della Cassa Depositi e Prestiti (ad esempio "Nuova Sabatini"), l'ampliamento del vigente quadro di crediti d'imposta per la ricerca e lo sviluppo e l'introduzione di un regime di tassazione agevolata (<i>Patent box</i>) per i redditi derivanti dall'uso o dalla vendita di brevetti e marchi.</p>
<p><b>Raccomandazione 5:</b> valutare entro la fine del 2014 gli effetti delle riforme del mercato del lavoro e del quadro di contrattazione salariale sulla creazione di posti di lavoro, sulle procedure di licenziamento, sul dualismo del mercato del lavoro e sulla competitività di costo, valutando la necessità di ulteriori interventi; adoperarsi per una più globale tutela sociale dei disoccupati, limitando tuttavia l'uso della cassa integrazione guadagni per facilitare la riallocazione dei lavoratori; rafforzare il legame tra le politiche del mercato del lavoro attive e passive, a partire dalla presentazione di una tabella di marcia dettagliata degli interventi entro dicembre 2014, e potenziare il coordinamento e l'efficienza dei servizi pubblici per l'impiego in tutto il paese; intervenire concretamente per aumentare il tasso di occupazione femminile, adottando entro marzo 2015 misure che riducano i disincentivi fiscali al lavoro delle persone che costituiscono la seconda fonte di reddito familiare e fornendo adeguati servizi di assistenza e custodia; fornire in tutto il paese servizi idonei ai giovani non registrati presso i servizi pubblici per l'impiego ed esigere un impegno più forte da parte del settore privato a offrire apprendistati e tirocini di qualità entro la fine del 2014, in conformità agli obiettivi della garanzia per i giovani; per far fronte al rischio di povertà e di esclusione sociale, estendere gradualmente il nuovo regime pilota di assistenza sociale, in conformità degli obiettivi di bilancio, assicurando un'assegnazione mirata, una condizionalità rigorosa e un'applicazione uniforme su tutto il territorio e rafforzandone la correlazione con le misure di attivazione; migliorare l'efficacia dei regimi di sostegno alla famiglia e la qualità dei servizi a favore dei nuclei familiari a basso reddito con figli.</p>	<p>L'Italia ha compiuto <b>qualche progresso</b> nel dar seguito a questa raccomandazione.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Si è fatto qualche progresso per ridurre la segmentazione del mercato del lavoro, aumentare la flessibilità all'uscita, riformare le politiche attive e passive del mercato del lavoro e favorire la partecipazione. Una legge delega di ampia portata per la riforma del mercato del lavoro è stata adottata nel dicembre 2014, e due importanti decreti legislativi attuativi, riguardanti rispettivamente la tutela del lavoro e la revisione delle indennità di disoccupazione, sono già stati adottati, mentre altri due decreti, rispettivamente sui contratti di lavoro e sull'equilibrio tra attività professionale e vita privata, sono al vaglio del Parlamento per un parere non vincolante. Altri decreti legislativi attuativi (sulle politiche attive del mercato del lavoro, sulla revisione della cassa integrazione guadagni e sulle ispezioni) dovrebbero seguire nella primavera 2015.</li> <li>• Si osservano progressi limitati nella lotta contro la disoccupazione giovanile. L'attuazione della Garanzia per i giovani è iniziata nel maggio 2014 ma la diffusione è limitata.</li> <li>• Progressi limitati sono stati compiuti per affrontare il problema dell'esposizione alla povertà. Un progetto pilota sull'inclusione sociale (ASI) è stato attuato in 12 città metropolitane. Nell'ambito della riforma del mercato del lavoro, è in corso di elaborazione un regime di indennità di disoccupazione (ASDI).</li> </ul>

<p><b>Raccomandazione 6:</b> rendere operativo il sistema nazionale per la valutazione degli istituti scolastici per migliorare i risultati della scuola e, di conseguenza, ridurre i tassi di abbandono scolastico; accrescere l'apprendimento basato sul lavoro negli istituti per l'istruzione e la formazione professionale del ciclo secondario superiore e rafforzare l'istruzione terziaria professionalizzante; istituire un registro nazionale delle qualifiche per garantire un ampio riconoscimento delle competenze; assicurare che i finanziamenti pubblici premiano in modo più congruo la qualità dell'istruzione superiore e della ricerca.</p>	<p>L'Italia ha compiuto <b>qualche progresso</b> nel dar seguito a questa raccomandazione.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• È stato fatto qualche progresso per quanto riguarda l'attuazione del sistema nazionale di valutazione in materia di istruzione e formazione, che sta avvenendo in modo graduale, e il governo ha dato la priorità alla spesa per l'istruzione. Una consultazione pubblica sulla riforma del sistema di istruzione si è conclusa nel novembre 2014 e un seguito legislativo è previsto per l'inizio del 2015.</li> <li>• È stato compiuto qualche progresso per aumentare la quota dei finanziamenti pubblici alle università dipendente dai risultati (dal 13,5% nel 2013 al 18% nel 2014). Nel periodo 2014-2018 saranno introdotti gradualmente costi standard come criteri per l'assegnazione della quota rimanente del finanziamento pubblico.</li> <li>• I progressi sono stati limitati per quanto riguarda la formazione professionale. Il registro nazionale delle qualifiche dovrebbe essere disponibile agli inizi del 2015. Ulteriori azioni sono attese nell'ambito della prossima più ampia riforma.</li> </ul>
<p><b>Raccomandazione 7:</b> approvare la normativa in itinere o altre misure equivalenti volte a semplificare il contesto normativo a vantaggio delle imprese e dei cittadini e colmare le lacune attuative delle leggi in vigore; promuovere l'apertura del mercato e rimuovere gli ostacoli rimanenti e le restrizioni alla concorrenza nei settori dei servizi professionali e dei servizi pubblici locali, delle assicurazioni, della distribuzione dei carburanti, del commercio al dettaglio e dei servizi postali; potenziare l'efficienza degli appalti pubblici, specialmente tramite la semplificazione delle procedure attraverso un uso migliore degli appalti elettronici, la razionalizzazione delle centrali d'acquisto e la garanzia della corretta applicazione delle regole relative alle fasi precedenti e successive all'aggiudicazione; in materia di servizi pubblici locali, applicare con rigore la normativa che impone di rettificare entro il 31 dicembre 2014 i contratti che non ottemperano alle disposizioni sugli affidamenti in house.</p>	<p>L'Italia ha compiuto <b>progressi limitati</b> nel dar seguito a questa raccomandazione.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• È stato fatto qualche progresso per semplificare il contesto normativo per le imprese e i cittadini. Il governo ha adottato l'"Agenda per la semplificazione per il 2015-2017" per promuovere la collaborazione tra amministrazioni centrali e regionali ai fini della creazione di un quadro di semplificazione e sono state adottate misure per semplificare le procedure di autorizzazione in materia di ambiente e di edilizia.</li> <li>• Progressi limitati sono stati compiuti per migliorare gli appalti pubblici. Sono state prese misure per razionalizzare gli appalti pubblici ed il governo ha presentato un disegno di legge delega per la riforma del codice degli appalti pubblici.</li> <li>• Non si è fatto nessun progresso nella riforma dei servizi pubblici locali. La scadenza di</li> </ul>

	<p>fine 2014 per la rettifica di contratti che non sono conformi al diritto UE è stata rinviata alla fine del 2015. L'osservatorio che dovrebbe vigilare sull'attuazione della legislazione pertinente non è ancora operativo. Il disegno di legge delega per la riforma della pubblica amministrazione contiene misure di riforma dei servizi pubblici locali.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sono stati compiuti progressi limitati per quanto riguarda il superamento delle restrizioni alla concorrenza in altri settori. Un disegno di legge sulla concorrenza è stato adottato nel febbraio 2015 e riguarda una serie di settori. Nel settore bancario, è stata migliorata la regolamentazione relativa alla portabilità dei conti bancari. Il mercato delle locazioni dei grandi edifici non residenziali è stato aperto. L'Italia partecipa attivamente all'esercizio di mutua valutazione previsto dalla direttiva di modifica della direttiva sulle qualifiche professionali, ma non lo ha ancora completato.</li> </ul>
<p><b>Raccomandazione 8:</b> garantire la pronta e piena operatività dell'Autorità di regolazione dei trasporti entro settembre 2014; approvare l'elenco delle infrastrutture strategiche del settore energetico e potenziare la gestione portuale e i collegamenti tra i porti e l'entroterra.</p>	<p>L'Italia ha compiuto <b>progressi limitati</b> nel dar seguito a questa raccomandazione.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sono stati compiuti notevoli progressi per quanto riguarda l'Autorità di regolazione dei trasporti, che è attualmente operativa, anche se sotto organico.</li> <li>• I progressi sono stati limitati per quanto riguarda le infrastrutture strategiche nel settore dell'energia e dei porti. Il decreto legge 90/2014 stabilisce i criteri per la selezione delle infrastrutture strategiche e prevede un piano strategico per i porti italiani, ma non sono ancora state adottate misure concrete per la sua attuazione.</li> </ul>

<b>Europa 2020 (obiettivi nazionali e progressi realizzati)</b>	
Obiettivo in materia di tasso di occupazione: 67-69%	Il tasso di occupazione era del 61,2% nel 2011, del 61% nel 2012 e del 59,8% nel 2013. Non è stato fatto nessun progresso verso il conseguimento dell'obiettivo.
Obiettivo in materia di ricerca e sviluppo: 1,53% del PIL	La spesa nazionale lorda per la ricerca e lo sviluppo era dell'1,21% nel 2011, dell'1,26% nel 2012 e dell'1,25% nel 2013 (dati provvisori). Non è stato fatto nessun progresso verso il conseguimento dell'obiettivo.
Obiettivo relativo alle emissioni di gas serra: -13% (rispetto ai livelli del 2005); le emissioni ETS non rientrano in questo obiettivo nazionale.	Stando alle ultime proiezioni nazionali presentate alla Commissione europea nel 2013 e tenendo conto delle misure vigenti, si prevede che l'obiettivo non verrà raggiunto: -9,5% nel 2020 rispetto ai livelli del 2005 (cioè 3,5 punti percentuali al di sotto dell'obiettivo secondo le previsioni). Tuttavia, secondo dati approssimativi relativi al 2012, le emissioni sono inferiori al previsto essendo diminuite del 18% tra il 2005 e il 2012.
Obiettivo relativo alle energie rinnovabili: 17%	La proporzione delle energie rinnovabili sul consumo finale lordo di energia è stata del 12,3% nel 2011 e del 13,5% nel 2012. Nonostante i recenti cambiamenti dei regimi di sostegno, l'Italia è sulla buona strada per raggiungere il suo obiettivo del 17% nel 2020.
Efficienza energetica: livello assoluto di consumo di energia primaria di 158 Mtep	È necessario mantenere questi risultati nel tempo. Nel 2012 il consumo di energia primaria in Italia è stato pari a 155,2 Mtep, un livello inferiore all'obiettivo per il 2020, ma questa evoluzione è legata anche alla recessione economica.
Obiettivo relativo all'abbandono scolastico: 16%	È stato fatto qualche progresso verso il conseguimento dell'obiettivo. Il tasso di abbandono scolastico (misurato in percentuale della popolazione di età compresa tra 18 e 24 anni con al massimo un titolo di istruzione secondaria inferiore che non segue ulteriori corsi di istruzione o formazione) è calato dal 18,2% nel 2011 al 17,6% nel 2012 e al 17,0% nel 2013.
Obiettivo relativo all'istruzione terziaria: 26-27%	È stato fatto qualche progresso verso il conseguimento dell'obiettivo. Il tasso di istruzione terziaria è salito dal 20,3% nel 2011 al 21,7% nel 2012 e al 22,4% nel 2013.

<p>Obiettivo relativo alla riduzione della popolazione a rischio di povertà o di esclusione sociale come numero di persone:</p> <p>-2 200 000 (rispetto al 2008, che equivale a 12 899 000 persone a rischio di povertà o esclusione sociale nel 2020)</p>	<p>Sono stati fatti progressi limitati verso il conseguimento dell'obiettivo. Il numero di persone a rischio di povertà o esclusione sociale è sceso da 18 194 000 nel 2012 a 17 326 000 nel 2013.</p>
--	--

Tabella AB.1: **Indicatori macroeconomici**

	1996-2000	2001-2005	2006-2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<b>Indicatori di base</b>									
Tasso di crescita del PIL	2,0	0,9	-0,3	0,6	-2,3	-1,9	-0,5	0,6	1,3
Differenziale tra prodotto effettivo e potenziale <sup>1</sup>	0,4	0,8	-0,1	-1,7	-3,0	-4,3	-4,3	-3,5	-2,1
IAPC (variazione annuale %)	2,4	2,4	2,0	2,9	3,3	1,3	0,2	-0,3	1,5
Domanda interna (variazione annuale %) <sup>2</sup>	2,5	1,1	0,0	-0,6	-5,0	-2,9	-0,8	0,3	1,3
Tasso di disoccupazione (% della forza lavoro) <sup>3</sup>	10,9	8,3	7,2	8,4	10,7	12,2	12,8	12,8	12,6
Formazione lorda di capitale fisso (% del PIL)	19,4	20,9	20,8	19,6	18,6	17,8	17,3	17,6	18,2
Risparmio nazionale lordo (% del PIL)	21,2	20,5	18,9	17,4	18,1	18,7	18,7	19,6	20,3
<b>Amministrazioni pubbliche (% del PIL)</b>									
<b>Accreditamento (+) o indebitamento (-) netto</b>	-3,2	-3,5	-3,5	-3,5	-3,0	-2,8	-3,0	-2,6	-2,0
<b>Debito lordo</b>	111,1	101,8	106,5	116,4	122,2	127,9	131,9	133,0	131,9
<b>Attività finanziarie nette</b>	-99,0	-91,2	-94,0	-94,3	-109,0	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Entrate totali	45,3	43,6	45,2	45,6	47,4	47,7	47,7	47,6	47,7
Spesa totale	48,5	47,1	48,6	49,1	50,4	50,5	50,7	50,1	49,6
<i>di cui: interessi</i>	8,1	5,1	4,6	4,7	5,2	4,8	4,7	4,3	4,3
<b>Imprese (% del PIL)</b>									
<b>Accreditamento (+) o indebitamento (-) netto</b>	-0,3	-0,1	-0,7	-0,3	1,9	1,9	2,4	2,1	1,5
<b>Attività finanziarie nette; imprese non finanziarie</b>	-86,6	-105,5	-122,0	-111,6	-114,8	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
<b>Attività finanziarie nette; imprese finanziarie</b>	-7,4	-9,8	9,5	29,8	29,8	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Formazione lorda di capitale	10,5	11,3	10,9	11,1	9,6	9,3	8,8	9,0	9,6
Utile operativo lordo	24,0	23,7	21,9	21,0	20,2	20,1	19,6	19,7	19,7
<b>Famiglie e organismi senza scopo di lucro al servizio delle famiglie (% del PIL)</b>									
<b>Accreditamento (+) o indebitamento (-) netto</b>	5,2	3,2	2,0	0,8	0,8	1,9	2,6	3,2	3,1
<b>Attività finanziarie nette</b>	190,6	196,1	183,6	160,0	171,2	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Retribuzioni lorde	26,8	27,3	28,7	29,1	29,3	29,3	29,6	29,7	29,5
Redditi netti da capitale	17,9	14,6	13,2	11,4	11,0	10,2	10,3	10,0	10,0
Trasferimenti correnti ricevuti	20,5	20,7	22,2	23,5	24,0	24,6	25,3	25,8	25,6
Risparmi lordi	11,7	10,2	9,1	7,3	7,1	8,0	8,5	9,1	9,1
<b>Resto del mondo (% del PIL)</b>									
<b>Accreditamento (+) o indebitamento (-) netto</b>	1,7	-0,5	-2,2	-3,0	-0,3	0,9	1,9	2,7	2,7
<b>Attività finanziarie nette</b>	4,4	12,4	26,5	22,3	29,4	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Esportazioni nette di beni e servizi	2,8	0,6	-0,9	-1,6	0,9	2,3	3,1	3,9	3,8
Redditi primari netti dal resto del mondo	-0,5	-0,3	-0,2	-0,3	-0,2	-0,2	-0,1	-0,1	-0,1
Transazioni di capitale nette	0,2	0,1	0,0	0,1	0,2	0,0	0,1	0,1	0,1
Settore tradabile	46,7	44,3	41,5	40,5	40,1	40,1	n.d.	n.d.	n.d.
Settore non tradabile	43,2	46,0	48,5	49,3	49,7	49,9	n.d.	n.d.	n.d.
<i>di cui: settore delle costruzioni</i>	4,4	4,9	5,3	5,0	4,9	4,7	n.d.	n.d.	n.d.

<sup>1</sup> Si tratta del differenziale tra PIL effettivo e potenziale misurato ai prezzi di mercato del 2010.

<sup>2</sup> L'indicatore per la domanda interna include le rimanenze.

<sup>3</sup> Le persone disoccupate sono le persone che non erano occupate, avevano cercato attivamente lavoro ed erano pronte ad iniziare a lavorare immediatamente o entro due settimane. La forza lavoro è il totale delle persone occupate e disoccupate. Il tasso di disoccupazione copre la fascia d'età 15-74.

**Fonte:** Previsioni d'inverno 2015 della Commissione europea; calcoli della Commissione europea.

Tabella AB.2: **Indicatori del mercato finanziario**

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Attività totali del settore bancario (% del PIL) <sup>1)</sup>	246,5	244,8	257,1	269,4	259,5	254,1
Percentuale delle attività delle cinque banche principali (% delle attività totali)	31,0	39,8	39,5	39,7	39,6	n.d.
Proprietà estera del settore bancario (% delle attività totali)	12,1	13,2	13,4	13,4	12,4	n.d.
Indicatori della solidità finanziaria:						
- prestiti in sofferenza (% dei prestiti totali) <sup>2)</sup>	9,4	10,0	11,7	13,7	16,5	17,3
- coefficiente di adeguatezza patrimoniale (%) <sup>2)</sup>	11,7	12,1	12,7	13,4	13,7	15,0
- redditività del capitale (ROE) (%) <sup>2)</sup>	4,0	3,7	-13,0	-0,9	-11,5	1,2
Prestiti bancari al settore privato (variazione in % su base annua) <sup>1)</sup>	2,4	4,0	0,9	1,7	-3,5	-1,8
Crediti per l'acquisto di un'abitazione (variazione in % su base annua) <sup>1)</sup>	5,9	7,5	4,4	-0,5	-1,1	-0,8
Rapporto prestiti/depositi <sup>1)</sup>	131,2	118,3	125,1	117,3	111,0	107,6
Liquidità della Banca centrale in % delle passività <sup>3)</sup>	0,9	1,6	6,5	8,0	7,4	5,7
Debito privato (% del PIL)	120,1	121,2	120,4	120,8	118,8	n.d.
Debito esterno lordo (% del PIL) <sup>4)</sup>						
- Pubblico	52,2	52,1	42,5	45,7	44,4	50,7
- Privato	25,0	25,6	25,0	27,3	31,8	31,2
Spread dei tassi di interesse a lungo termine rispetto al Bund (punti base)*	109,1	129,3	281,6	399,8	274,7	172,9
Spread dei credit default swap per i titoli sovrani (5 anni)*	98,6	135,9	242,6	323,2	199,7	101,6

1) Dati più recenti: novembre 2014.

2) Dati più recenti: secondo trimestre 2014.

3) Dati più recenti: settembre 2014.

4) Dati più recenti: giugno 2014. Sono escluse le autorità monetarie, le istituzioni monetarie e finanziarie.

\* Misurato in punti base.

**Fonte:** FMI (indicatori di solidità finanziaria), Commissione europea (tassi di interesse a lungo termine), Banca mondiale (debito esterno lordo) e BCE (tutti gli altri indicatori).

Tabella AB.3: **Indicatori fiscali**

	2002	2006	2008	2010	2011	2012
<b>Totale gettito fiscale</b> (compresi i contributi sociali effettivi obbligatori, % del PIL)	40,5	41,7	42,7	42,5	42,4	44,0
<b>Ripartizione in base alla funzione economica</b> (% del PIL) <sup>1</sup>						
Consumi	10,6	10,8	10,2	10,8	10,8	10,9
di cui:						
- IVA	6,2	6,2	5,9	6,3	6,2	6,1
- accise su tabacco e alcol	0,7	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8
- energia	2,3	2,2	1,9	2,0	2,1	2,3
- altro (resto)	1,5	1,6	1,6	1,7	1,7	1,6
Manodopera occupata	18,0	18,1	19,3	19,4	19,2	19,6
Manodopera non occupata	2,2	2,3	2,5	2,8	2,8	2,9
Reddito da capitale e d'impresa	7,3	8,2	8,6	7,4	7,2	7,6
Stock di capitale/ricchezza patrimoniale	2,4	2,3	2,0	2,2	2,4	3,0
<i>p.m.</i> Imposte ambientali <sup>2</sup>	2,9	2,8	2,5	2,6	2,7	3,0
<b>Efficacia dell'IVA</b> <sup>3</sup>						
Gettito IVA effettivo in % del gettito teorico all'aliquota normale	43,1	42,8	40,6	41,6	41,3	38,8

1. Il gettito fiscale è ripartito secondo la funzione economica, ossia a seconda se le imposte sono riscosse su consumi, lavoro o capitali. Per spiegazioni più dettagliate cfr. Commissione europea (2014), "Taxation trends in the European Union".

2. Questa categoria comprende le imposte sull'energia, i trasporti, l'inquinamento e le risorse incluse nelle imposte sui consumi e sui capitali.

3. L'efficacia dell'IVA è misurata attraverso il rapporto delle entrate IVA. Il rapporto delle entrate IVA è definito come il rapporto tra l'effettiva IVA riscossa e il gettito che sarebbe stato riscosso se l'IVA fosse stata applicata con aliquota normale a tutti i consumi finali (nazionali), che è una misura imperfetta della base IVA pura teorica. Un rapporto basso può indicare una riduzione della base imponibile dovuta a un'elevata esenzione o all'applicazione di aliquote ridotte a un'ampia gamma di beni e servizi ("scarto dovuto alla politica") o alla mancata riscossione dell'imposta dovuta, ad esempio, a frodi ("scarto dovuto alla riscossione"). Va osservato che anche l'entità relativa degli acquisti transfrontalieri (anche in materia di servizi finanziari) rispetto ai consumi nazionali incide sul valore del rapporto, in particolare per le economie di più piccole dimensioni. Per una discussione più approfondita cfr. Commissione europea (2012), "Tax reforms in EU Member States" e OCSE (2014), "Consumption Tax Trends".

**Fonte:** Commissione europea.

Tabella AB.4: Indicatori sociali e del mercato del lavoro

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Tasso di occupazione (% della popolazione di età 20-64)	63,0	61,7	61,1	61,2	61,0	59,8	59,8
Crescita dell'occupazione (variazione % rispetto all'anno precedente)	0,2	-1,7	-0,6	0,3	-0,2	-2,0	-0,4
Tasso di occupazione delle donne (% della popolazione femminile di età 20-64)	50,6	49,7	49,5	49,9	50,5	49,9	50,0
Tasso di occupazione degli uomini (% della popolazione maschile di età 20-64)	75,4	73,8	72,8	72,6	71,6	69,8	69,7
Tasso di occupazione dei lavoratori anziani (% della popolazione di età 55-64)	34,4	35,7	36,6	37,9	40,4	42,7	45,9
Occupazione part-time (% del totale degli occupati di età pari o superiore a 15 anni)	14,3	14,3	15,0	15,5	17,1	17,9	18,3
Occupazione part-time delle donne (% delle lavoratrici di età pari o superiore a 15 anni)	27,9	27,9	29,0	29,3	31,1	31,9	32,2
Occupazione part-time degli uomini (% dei lavoratori di età pari o superiore a 15 anni)	5,3	5,1	5,5	5,9	7,2	7,9	8,3
Occupazione a tempo determinato (% di occupati di età pari o superiore a 15 anni con un contratto a tempo determinato)	13,3	12,5	12,8	13,4	13,8	13,2	13,6
Passaggi da un lavoro a tempo determinato a un lavoro a tempo indeterminato	29,1	24,2	25,0	21,7	17,5	21,2	n.d.
Tasso di disoccupazione <sup>1</sup> (% della forza lavoro di età 15-74)	6,7	7,8	8,4	8,4	10,7	12,2	12,6
Tasso di disoccupazione di lunga durata <sup>2</sup> (% della forza lavoro)	3,1	3,5	4,1	4,4	5,7	6,9	7,7
Tasso di disoccupazione giovanile (% della forza lavoro di età 15-24)	21,3	25,4	27,8	29,1	35,3	40,0	42,3
Percentuale giovani NEET (% della popolazione di età 15-24)	16,6	17,7	19,1	19,8	21,1	22,2	n.d.
Abbandoni prematuri dell'istruzione e della formazione (% delle persone di età 18-24 con al massimo un titolo di istruzione secondaria inferiore e che non seguono altri corsi di istruzione o formazione)	19,7	19,2	18,8	18,2	17,6	17,0	n.d.
Livello di istruzione terziaria (% delle persone di età 30-34 con un titolo di istruzione terziaria)	19,2	19,0	19,8	20,3	21,7	22,4	n.d.
Strutture ufficiali di custodia dell'infanzia (da 1 a 29 ore; % della popolazione di età inferiore a 3 anni)	12,0	9,0	6,0	9,0	10,0	n.d.	n.d.
Strutture ufficiali di custodia dell'infanzia (30 ore o più; % della popolazione di età inferiore a 3 anni)	16,0	16,0	16,0	17,0	11,0	n.d.	n.d.
Produttività del lavoro per persona occupata (variazione % annua)	-0,6	-2,8	2,6	0,5	-1,4	-0,2	-0,5
Ore lavorate per persona occupata (variazione % annua)	-0,6	-1,7	0,1	-0,2	-1,3	0,0	0,3
Produttività del lavoro per ora lavorata (variazione % annua; prezzi costanti)	-0,7	-2,2	2,3	0,5	-0,8	0,1	-0,5
Retribuzione per dipendente (variazione % annua; prezzi costanti)	1,1	0,3	2,3	-0,3	-0,8	-0,2	0,3
Crescita nominale del costo del lavoro per unità di prodotto (variazione % annua)	4,5	4,0	-0,2	1,0	2,2	1,2	n.d.
Crescita reale del costo del lavoro per unità di prodotto (variazione % annua)	2,0	1,9	-0,6	-0,3	0,6	-0,2	n.d.

<sup>1</sup> Le persone disoccupate sono le persone che non erano occupate, ma avevano cercato attivamente lavoro ed erano pronte ad iniziare a lavorare immediatamente o entro due settimane. La forza lavoro è il totale delle persone occupate e disoccupate. I dati sul tasso di disoccupazione del 2014 includono gli ultimi dati pubblicati da Eurostat a inizio febbraio 2015.  
<sup>2</sup> I disoccupati di lunga durata sono le persone disoccupate da almeno 12 mesi.

**Fonte:** Commissione europea (Indagine sulla forza lavoro nell'UE e Conti nazionali europei).

Tabella AB.5: **Spese per prestazioni di protezione sociale (% del PIL)**

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Assistenza sanitaria	6,6	6,9	7,3	7,3	7,0	7,0
Invaldit�	1,5	1,6	1,7	1,7	1,6	1,7
Vecchiaia e superstiti	15,5	16,1	17,1	17,4	17,5	17,9
Famiglia/Figli	1,2	1,3	1,4	1,3	1,4	1,4
Disoccupazione	0,4	0,5	0,8	0,8	0,8	0,9
Alloggio ed esclusione sociale n.e.c.	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>Totale</b>	<b>25,4</b>	<b>26,4</b>	<b>28,5</b>	<b>28,6</b>	<b>28,4</b>	<b>29,0</b>
di cui: sussidi rapportati ai mezzi	1,7	1,8	2,0	1,8	1,8	1,8
<b>Indicatori di inclusione sociale</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>
Persone a rischio di povert� o esclusione sociale <sup>1</sup> (% della popolazione totale)	25,3	24,7	24,5	28,2	29,9	28,4
Minori a rischio di povert� o esclusione sociale (% delle persone di et� 0-17)	29,1	28,8	28,9	32,2	33,8	31,9
Anziani a rischio di povert� o esclusione sociale (% delle persone di et� pari o superiore a 65 anni)	24,4	22,8	20,3	24,1	25,2	22,6
Percentuale a rischio di povert� <sup>2</sup> (% della popolazione totale)	18,7	18,4	18,2	19,6	19,4	19,1
Percentuale in stato di grave deprivazione materiale <sup>3</sup> (% della popolazione totale)	7,5	7,0	6,9	11,2	14,5	12,4
Percentuale di persone che vivono in famiglie a bassa intensit� di lavoro <sup>4</sup> (% delle persone di et� 0-59)	9,8	8,8	10,2	10,4	10,3	11,0
Tasso di lavoratori a rischio di povert� (% delle persone occupate)	8,9	10,2	9,4	10,7	11,0	10,6
Incidenza dei trasferimenti sociali (escluse le pensioni) sulla riduzione della povert�	20,1	20,7	21,9	19,7	20,5	22,4
Soglie di povert� (esprese nella moneta nazionale a prezzi costanti) <sup>5</sup>	9194,1	8878,2	8982,0	8855,2	8636,7	8210,8
Reddito lordo disponibile (famiglie)	1095209,0	1065582,0	1073937,0	1096845,0	1077446,0	1079032,0
Scarto relativo dal rischio di povert� mediano (60% del reddito equivalente mediano; tutte le et�)	23,0	22,6	24,5	26,0	25,4	28,0
Disuguaglianza nella distribuzione del reddito (rapporto tra quintili di reddito S80/S20 income quintile share ratio)	5,1	5,2	5,2	5,6	5,5	5,7

1 Persone a rischio di povert  o esclusione sociale (AROP): individui che sono a rischio di povert  (AROP) e/o versano in stato di grave indigenza e/o vivono in una famiglia ad intensit  di lavoro nulla o molto bassa.

2 Percentuale di persone a rischio di povert  (AROP): percentuale delle persone con un reddito disponibile equivalente inferiore al 60% del reddito disponibile equivalente mediano nazionale.

3 Percentuale delle persone soggette ad almeno 4 delle seguenti forme di privazione: non potersi permettere di i) pagare l'affitto o le bollette, ii) riscaldare adeguatamente l'abitazione in cui vivono, iii) affrontare spese impreviste, iv) mangiare carne, pesce o un equivalente proteico ogni due giorni, v) andare una settimana in vacanza fuori casa una volta all'anno, vi) avere un'auto, vii) avere una lavatrice, viii) avere una TV a colori, o ix) avere un telefono.

4 Persone che vivono in famiglie con un'intensit  di lavoro molto bassa: percentuale di persone di et  0-59 che vivono in nuclei familiari in cui gli adulti (esclusi i figli a carico) hanno lavorato meno del 20% del loro potenziale tempo lavorativo totale nei precedenti 12 mesi.

5 Per EE, CY, MT, SI e SK: soglie in valori nominali in EUR; indice armonizzato dei prezzi al consumo (IAPC) = 100 nel 2006 (l'indagine 2007 si riferisce ai redditi del 2006).

6 I dati del 2004 si riferiscono alla media dei primi tre trimestri.

**Fonte:** Per la spesa per i sussidi di protezione sociale ESSPROS; per l'inclusione sociale EU-SILC.

Tabella AB.6: Indicatori per i risultati e le politiche dei mercati dei prodotti

	2004-08	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Produttività del lavoro <sup>1</sup> nell'economia totale (crescita annuale in %)	0,1	-3,9	2,4	0,3	-1,7	0,2	n.d.
Produttività del lavoro <sup>1</sup> nel settore manifatturiero (crescita annuale in %)	1,6	-13,4	13,1	2,8	-2,3	-1,0	n.d.
Produttività del lavoro <sup>1</sup> nei settori elettricità e gas (crescita annuale in %)	4,4	-4,0	-6,5	-5,3	1,4	-8,7	n.d.
Produttività del lavoro <sup>1</sup> nel settore delle costruzioni (crescita annuale in %)	-2,0	-6,9	-2,0	-3,0	-0,3	3,5	n.d.
Produttività del lavoro <sup>1</sup> nel settore all'ingrosso e al dettaglio (crescita annuale in %)	0,8	-9,0	4,0	2,9	-4,8	-0,3	n.d.
Produttività del lavoro <sup>1</sup> nel settore dell'informazione e della comunicazione (crescita annuale in %)	2,5	0,6	3,4	0,4	-1,4	-3,6	n.d.
Intensità di brevetti nel settore manifatturiero <sup>2</sup> (domande di brevetto UEB divise per il valore aggiunto lordo del settore)	0,0	0,0	0,0	0,0	n.d.	n.d.	n.d.
<b>Indicatori di policy</b>	<b>2004-08</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>
Applicazione dei contratti <sup>3</sup> (giorni)	1282	1210	1210	1210	1185	1185	1185
Tempo per avviare un'impresa <sup>3</sup> (giorni)	12,4	10	6	6	6	6	5
Spesa R&S (% del PIL)	1,1	1,2	1,2	1,2	1,3	1,3	n.d.
Spesa pubblica totale per l'istruzione (% del PIL)	4,5	4,7	4,5	4,3	n.d.	n.d.	n.d.
(Indice: 0=non regolato; 6=molto regolato)	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>
Regolamentazione dei mercati dei prodotti <sup>4</sup> - globale	1,49	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	1,26	n.d.
Regolamentazione dei mercati dei prodotti <sup>4</sup> - dettaglio	4,06	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	3,15	n.d.
Regolamentazione dei mercati dei prodotti <sup>4</sup> - servizi professionali	3,02	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	2,10	n.d.
Regolamentazione dei mercati dei prodotti <sup>4</sup> - industrie di rete <sup>5</sup>	2,45	2,23	2,15	2,01	2,01	2,01	n.d.

1 La produttività del lavoro è definita come valore aggiunto lordo (a prezzi costanti) diviso per il numero delle persone occupate.

2 I dati relativi ai brevetti si riferiscono alle richieste di brevetti all'Ufficio europeo dei brevetti (UEB). Le richieste sono contate in base all'anno in cui sono state depositate presso l'UEB e sono ripartite in base al luogo di residenza dell'inventore, usando numeri decimali per evitare il doppio conteggio qualora prevedano più inventori o classi IPC.

3 Le metodologie per questo indicatore (comprese le ipotesi) sono illustrate nel dettaglio all'indirizzo: <http://www.doingbusiness.org/methodology>.

4 Indice: (0=non regolato; 6=molto regolato) Le metodologie per gli indicatori OCSE della regolamentazione dei mercati dei prodotti sono presentate nel dettaglio all'indirizzo:

<http://www.oecd.org/competition/reform/indicatorsofproductmarketregulationhomepage.htm>

5 Indicatori OCSE aggregati della regolamentazione in materia di energia, trasporti e comunicazioni (ETCR).

**Fonte:** Commissione europea; Banca mondiale - Doing Business (per l'applicazione dei contratti e il tempo necessario per avviare un'impresa) e OCSE (per gli indicatori della regolamentazione dei mercati dei prodotti).

Tabella AB.7: Crescita verde

Performance della crescita verde		2003-2007	2008	2009	2010	2011	2012
<b>Macroeconomiche</b>							
Intensità di energia	kgep / €	0,13	0,12	0,12	0,12	0,12	0,12
Intensità di carbonio	kg / €	0,39	0,37	0,35	0,35	0,34	0,33
Intensità in termini di risorse (reciproco della produttività delle risorse)	kg / €	0,56	0,52	0,49	0,46	0,45	n.d.
Intensità di rifiuti	kg / €	n.d.	0,12	n.d.	0,11	n.d.	0,12
Bilancia commerciale del settore energetico	% PIL	-1,7	-2,2	-2,7	-3,3	-3,8	-3,9
Incidenza dell'energia sullo IAPC	%	6,7	8,2	7,8	7,5	8,4	9,6
Differenza tra variazione del prezzo dell'energia e inflazione	%	2,3	7,4	-5,8	-3,3	5,0	9,2
Rapporto tra imposte ambientali e imposte sul lavoro	coefficiente	13,7%	11,5%	12,1%	11,8%	12,2%	13,4%
Rapporto tra imposte ambientali e imposte totali	coefficiente	6,8%	5,9%	6,2%	6,2%	6,3%	6,9%
<b>Settoriali</b>							
Intensità di energia nell'industria	kgep / €	0,15	0,13	0,13	0,13	0,12	0,12
Percentuale di industrie ad alta intensità energetica nell'economia	% PIL	9,5	9,3	8,4	8,7	8,8	8,7
Prezzi dell'energia elettrica per gli utenti industriali medi**	€ / kWh	n.d.	n.d.	n.d.	0,14	0,16	0,17
Prezzi del gas per gli utenti industriali medi***	€ / kWh	n.d.	0,04	0,03	0,03	0,03	0,04
R&S pubblica nel settore energetico	% PIL	n.d.	0,04	0,03	0,02	0,02	0,02
R&S pubblica nel settore ambientale	% PIL	n.d.	0,03	0,02	0,02	0,02	0,02
Tasso di riciclaggio dei rifiuti urbani	coefficiente	31,0%	37,1%	44,4%	48,2%	54,4%	58,0%
Percentuale di emissioni di gas serra coperte dall'ETS*	%	n.d.	40,8	37,7	38,3	39,0	38,9
Intensità di energia nei trasporti	kgep / €	0,66	0,64	0,65	0,64	0,65	0,64
Intensità di carbonio nei trasporti	kg / €	1,87	1,81	1,84	1,81	1,82	1,73
<b>Sicurezza dell'approvvigionamento energetico</b>							
Dipendenza dalle importazioni di energia	%	85,1	85,7	83,3	84,3	81,8	80,8
Diversificazione delle fonti di importazione del petrolio	HHI	0,12	0,12	0,12	0,10	0,07	0,09
Diversificazione del mix energetico	HHI	n.d.	0,34	0,34	0,33	0,31	0,30
Percentuale di energia rinnovabile nel mix energetico	%	6,3	7,4	9,4	10,4	11,6	12,8

Note specifiche per paese:

il 2013 non è incluso nella tabella per mancanza dei relativi dati.

Note generali:

Tutti i macroindicatori di intensità sono espressi come il rapporto tra una quantità fisica e il PIL (prezzi 2000)

Intensità di energia: consumo interno lordo di energia (in kgep) diviso per il PIL (in EUR)

Intensità di carbonio: emissioni di gas serra (in equivalente kg CO<sub>2</sub>) diviso per il PIL (in EUR)

Intensità di risorse: consumo interno di materiali (in kg) diviso per il PIL (in EUR)

Intensità di rifiuti: rifiuti (in kg) diviso per il PIL (in EUR)

Bilancia commerciale del settore energetico: il saldo tra esportazioni e importazioni di energia, espresso in % del PIL.

Incidenza dell'energia sullo IAPC: la quota di voci relative all'energia nel paniere dei consumi utilizzato per costruire lo IAPC.

Differenza tra variazione del prezzo dell'energia e inflazione: componente energetica dello IAPC e totale inflazione IAPC (variazione annua %).

Imposte ambientali vs imposte sul lavoro o imposte totali: dalla banca dati della DG TAXUD "Taxation trends in the European Union".

Intensità di energia nell'industria: consumo finale di energia nell'industria (in kgep) diviso per il valore aggiunto lordo dell'industria (del 2005, in EUR).

Percentuale di industrie ad alta intensità energetica nell'economia: percentuale del valore aggiunto lordo delle industrie ad alta intensità energetica sul PIL.

Prezzi dell'energia elettrica e del gas per gli utenti industriali medi: categoria di consumatori 500-2 000 MWh e 10 000-100 000 GJ; IVA esclusa.

Tasso di riciclaggio dei rifiuti urbani: rapporto tra i rifiuti urbani riciclati e i rifiuti urbani totali.

R&S pubblica nel settore energetico o ambientale: spesa pubblica in R&S (GBAORD) per queste categorie in % del PIL.

Percentuale di emissioni di gas serra coperte dall'ETS: basata sulle emissioni di gas serra segnalate dagli Stati membri all'Agenzia europea dell'ambiente (escluse le attività LULUCF).

Intensità di energia nei trasporti: consumo finale di energia dei trasporti (in kgep) diviso per il valore aggiunto lordo dell'industria dei trasporti (del 2005, in EUR).

Intensità di carbonio nei trasporti: emissioni di gas a effetto serra nel settore dei trasporti diviso per il valore aggiunto lordo del settore dei trasporti.

Dipendenza dalle importazioni di energia: importazioni nette di energia divise per il consumo interno lordo di energia compreso il carburante utilizzato nel trasporto aereo e marittimo.

Diversificazione delle fonti di importazione del petrolio: indice Herfindahl (HHI) calcolato come la somma dei quadrati delle quote di mercato dei paesi di origine.

Diversificazione del mix energetico: indice Herfindahl per il gas naturale, i prodotti petroliferi totali, l'energia termo-nucleare, da fonti rinnovabili e da combustibili solidi.

Percentuale di energia rinnovabile nel mix energetico: quota percentuale del consumo interno lordo di energia espresso in tonnellate equivalenti di petrolio.

\* Commissione europea e Agenzia europea dell'ambiente.

\*\* Per il 2007: media di S1 e S2 per DE, HR, LU, NL, FI, SE e UK. Gli altri paesi hanno solo S2.

\*\*\* Per il 2007: media di S1 e S2 per HR, IT, NL, FI, SE e UK. Gli altri paesi hanno solo S2.

**Fonte:** Commissione europea, se non diversamente indicato; elaborazioni della Commissione europea sotto indicate.