



Bruxelles, 26.2.2016  
SWD(2016) 81 final

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

Relazione per paese relativa all'Italia 2016

comprensiva dell'esame approfondito sulla prevenzione  
e la correzione degli squilibri macroeconomici

Il presente documento è un documento di lavoro dei servizi della Commissione europea,  
che non rappresenta né anticipa la posizione ufficiale della Commissione.

## INDICE

Sintesi	1
1. Contesto: situazione e prospettive economiche	5
2. Squilibri, rischi e aggiustamento	15
2.1. Produttività	15
2.2. Debito pubblico	20
2.3. Competitività esterna	26
2.4. Mercato del lavoro	38
2.5. Settore bancario	49
2.6. Ricadute sulla sfera euro	61
2.7. Matrice di valutazione della procedura per gli squilibri macroeconomici	65
3. Altri problemi strutturali	67
3.1. Tassazione	67
3.2. Efficienza della pubblica amministrazione e delle istituzioni, giustizia e anticorruzione	72
3.3. Concorrenza e contesto imprenditoriale	80
3.4. Istruzione, ricerca, sviluppo e innovazione	85
3.5. Politica sociale	90
3.6. Industrie di rete, energia, clima e ambiente	94
A. Tabella di sintesi	99
B. Quadro di valutazione della procedura per gli squilibri macroeconomici	106
C. Tabelle standard	107

## ELENCO DELLE TABELLE

1.1. Principali indicatori economici, finanziari e sociali - Italia	14
2.3.1. Percentuale di imprese esportatrici per settore, 2013	30
2.5.1. Indicatori chiave del sistema bancario italiano	49
2.5.2. Confronto tra paesi dei principali indicatori del settore bancario, giugno 2015	50
2.5.3. Indicatori chiave del sistema bancario italiano per segmento, 2014	51
2.7.1. Matrice di valutazione della procedura per gli squilibri macroeconomici - Italia	65
3.1.1. Impatto del credito d'imposta di 80 EUR e dell'abolizione della TASI prima casa sui tassi di povertà e sul coefficiente di disuguaglianza di Gini	71
B.1. Quadro di valutazione della procedura per gli squilibri macroeconomici - Italia	106
C.1. Indicatori del mercato finanziario	107
C.2. Indicatori sociali e del mercato del lavoro	107
C.3. Indicatori sociali e del mercato del lavoro (continua)	108
C.4. Indicatori della politica strutturale e del contesto imprenditoriale	109

## ELENCO DEI GRAFICI

1.1.	Crescita reale del PIL e contributi	5
1.2.	Accreditamento/indebitamento netto per settore	6
1.3.	Scomposizione della posizione sull'estero (partite correnti e conto capitale)	7
1.4.	Inflazione IPCA e contributi delle componenti	7
1.5.	Dinamica del numero di occupati per settore	8
2.1.1.	Scomposizione della crescita del PIL	15
2.1.2.	Crescita della produttività totale dei fattori	16
2.1.3.	Crescita della produttività del lavoro in determinati settori, 1999-2014	16
2.1.4.	Produttività nel commercio per dimensione dell'impresa, 2013	16
2.1.5.	Produttività del lavoro nelle regioni italiane nel settore manifatturiero, 2000-2013	17
2.1.6.	Allocazione inefficiente nel settore manifatturiero, 1993-2013	18
2.2.1.	Cause della variazione % annua del rapporto debito pubblico/PIL dell'Italia	20
2.2.2.	Evoluzione del debito pubblico italiano	20
2.2.3.	Debito pubblico e posizione patrimoniale netta sull'estero, 2014	21
2.2.4.	Saldi strutturali delle amministrazioni pubbliche	21
2.2.5.	Debito pubblico in diverse ipotesi di tassi d'interesse	22
2.2.6.	Debito pubblico in diverse ipotesi di crescita e inflazione	22
2.3.2.	Disaggregazione geografica, settoriale e merceologica della crescita nominale netta delle esportazioni italiane	28
2.3.3.	Evoluzione della quota dell'Italia nel mercato delle esportazioni nei settori manifatturieri	28
2.3.4.	Numero di imprese esportatrici italiane e disaggregazione per classe dimensionale	29
2.3.5.	Disaggregazione del numero di imprese esportatrici e del valore esportato per classe dimensionale delle imprese nel settore industriale, 2013	30
2.3.6.	Valore delle esportazioni per impresa esportatrice per settore, 2013	31
2.3.7.	Distribuzione degli esportatori del settore manifatturiero per propensione all'esportazione, 2013	31
2.3.8.	Scomposizione della variazione cumulativa del tasso di cambio effettivo reale dell'Italia basato sul costo del lavoro per unità di prodotto	32
2.3.9.	Andamento dei costi e dei prezzi, 2010-2015	33
2.3.10.	Distribuzione del valore delle esportazioni per livello di qualità normalizzato	34
2.3.11.	Risparmi e investimenti per settore	36
2.3.12.	Scomposizione della posizione patrimoniale netta sull'estero dell'Italia	37
2.3.13.	Investimenti esteri di portafoglio cumulativi in titoli italiani	37
2.4.1.	Crescita dell'occupazione e del PIL su base annua	38
2.4.2.	Partecipazione al mercato del lavoro (tasso di attività), terzo trimestre del 2015	38
2.4.3.	Tassi di disoccupazione, di disoccupazione giovanile e di disoccupazione di lunga durata	39
2.4.4.	Retribuzione reale per lavoratore dipendente rispetto al tasso di disoccupazione	40
2.4.5.	Retribuzione reale per lavoratore dipendente e produttività	40

2.4.6.	Risarcimento in caso di licenziamento con e senza giusta causa	41
2.4.7.	Spesa pubblica per i servizi del mercato del lavoro e le politiche attive del mercato del lavoro	44
2.5.1.	Depositi bancari e obbligazioni emesse dagli istituti monetari e da enti finanziari nazionali detenuti dalle famiglie italiane	52
2.5.2.	Tasso di crediti deteriorati	53
2.5.3.	Lunghezza delle procedure	57
2.5.4.	Numero di fondazioni in base alla loro partecipazione nella banca di riferimento	59
2.6.1.	Importazioni italiane per paese di origine della zona euro, 2013	61
2.6.2.	Crediti delle banche della zona euro verso l'Italia per settore, secondo trimestre del 2015	62
2.6.3.	Simulazione dell'impatto di uno shock temporaneo della fiducia sull'economia italiana e ricadute sul resto della zona euro	63
3.1.1.	Aliquota d'imposta implicita sul lavoro, 2014	68
3.1.2.	Divario dell'IVA, 2012-2013	70
3.2.1.	Percentuale di occupati di età pari o superiore a 50 anni, 2013	72
3.2.2.	Corrispondenza con il titolo di studio: distribuzione del personale in funzione del livello di competenze richiesto, 2013	73
3.2.3.	Indice europeo della qualità del governo e variazione all'interno dei paesi a livello regionale	73
3.2.4.	Rapporto tra numero di reati prescritti e numero totale di procedimenti definiti	79
3.3.1.	Commercio al dettaglio: indice di regolamentazione del mercato	82
3.3.2.	Commercio al dettaglio: ricarico settoriale	82
3.3.3.	Performance relativa nel fare impresa rispetto al paese con i migliori risultati	82
3.3.4.	Tempo necessario alle imprese per il pagamento delle imposte	83
3.3.5.	Tempo e costi per avviare un'impresa, 2015	83
3.3.6.	Fonti di finanziamento per le imprese non finanziarie, novembre 2015	84
3.4.1.	Tasso di occupazione dei neodiplomati, 2014	85
3.4.2.	Intensità di R&S, 2014	87
3.4.3.	Percentuale di imprese innovative che collaborano con gli istituti di istruzione superiore, per numero di dipendenti, 2012	88
3.5.1.	Quota di persone a rischio povertà o esclusione sociale e relative componenti	90
3.6.1.	Numero di giorni per l'importazione o l'esportazione mediante le infrastrutture portuali	94
3.6.2.	Ore passate nel traffico ogni anno	94
3.6.3.	Quota di energie rinnovabili nel consumo lordo di energia	97

## ELENCO DEI RIQUADRI

1.1.	La sfida degli investimenti	10
1.2.	Contributo del bilancio dell'UE al cambiamento strutturale	13
2.2.1.	Struttura e evoluzione della spesa pubblica in Italia	25
2.4.1.	La contrattazione collettiva in Italia e in altri paesi europei	46
2.4.2.	La fuga di cervelli dall'Italia	48
2.6.1.	Monitoraggio specifico dell'attuazione delle politiche dell'Italia nell'ambito della procedura per gli squilibri macroeconomici	64

## SINTESI

La presente relazione per paese valuta l'economia italiana alla luce dell'analisi annuale della crescita pubblicata dalla Commissione il 26 novembre 2015, la quale raccomanda per il 2016 tre priorità di politica economica e sociale nell'UE: rilanciare gli investimenti, proseguire le riforme strutturali per modernizzare le economie degli Stati membri e attuare politiche di bilancio responsabili. Contestualmente a tale analisi la Commissione ha pubblicato la relazione sul meccanismo di allerta con cui ha dato avvio al quinto ciclo annuale della procedura per gli squilibri macroeconomici. La relazione sul meccanismo di allerta ha annoverato l'Italia tra i paesi per cui è necessario un ulteriore esame approfondito.

Allo scoppio della crisi l'Italia soffriva di alcune debolezze strutturali di vecchia data. Nel decennio precedente la crisi il potenziale di crescita dell'Italia è stato considerevolmente limitato da alcune debolezze strutturali profondamente radicate: la crescita annua del PIL reale italiano si è attestata in media all'1,5%, ossia 2/3 di punto percentuale al di sotto della media della zona euro, soprattutto a causa della modesta produttività totale dei fattori. L'elevato rapporto debito pubblico/PIL e il saldo negativo, e in peggioramento, delle partite correnti hanno limitato ulteriormente la capacità dell'economia italiana di resistere agli *shock* economici avversi.

Il retaggio della crisi rappresenta una situazione di partenza problematica. Nonostante le considerevoli misure adottate a livello nazionale ed europeo, fino al 2014 l'economia ha continuato a contrarsi. Nel 2015 il PIL reale dell'Italia è tornato ai livelli dei primi anni 2000, mentre il PIL della zona euro era superiore a quei livelli di oltre il 10%. Gli investimenti hanno registrato una drastica flessione, in media più accentuata che nel resto della zona euro. La disoccupazione e la disoccupazione di lunga durata hanno registrato un forte aumento, mentre la produttività totale dei fattori ha continuato a scendere e il tasso di partecipazione è rimasto tra i più bassi dell'UE. Si è di conseguenza allargato il divario che separa la crescita potenziale dell'Italia dal resto della zona euro. Nel 2014 il rapporto debito pubblico/PIL è salito a oltre il 130% dal 100% circa registrato nel 2007. Le quote italiane del mercato delle esportazioni sono scese considerevolmente fino al 2009 senza che la competitività migliorasse

negli anni successivi, anche a causa della reattività lenta di prezzi e salari agli *shock* economici. Sebbene il settore finanziario abbia dimostrato una relativa resilienza durante la crisi finanziaria mondiale, la prolungata recessione ha causato l'accumulo di uno *stock* considerevole di crediti deteriorati, indebolendo la capacità delle banche di sostenere la ripresa.

Nel 2015 è iniziata una graduale ripresa, ma persistono rischi. L'attività economica ha registrato una modesta espansione nel 2015 e dovrebbe rafforzarsi nel 2016 e nel 2017. Le prospettive positive sono avvalorate dalle migliori condizioni di finanziamento, dalla maggiore fiducia, da un orientamento di bilancio propizio alla crescita, dalle migliori prospettive del mercato del lavoro e dai bassi prezzi del petrolio. La ripresa è tuttavia più debole rispetto alla zona euro nel complesso ed è esposta a rischi di revisione al ribasso. Sulle prospettive pesano in particolare il rallentamento sui mercati emergenti e le recenti turbolenze sui mercati finanziari. L'occupazione ha cominciato ad aumentare, sia in termini di "teste" sia per ore lavorate, già a metà 2014 e da fine 2014 il tasso di disoccupazione è in diminuzione.

Le debolezze strutturali continuano a frenare la capacità dell'Italia di crescere e di reagire agli *shock* economici. La crescita della produttività continua a trascinarsi, a causa soprattutto del persistere di ostacoli strutturali all'allocazione efficiente delle risorse nell'economia. La crescita fiacca che ne consegue complica il percorso verso la riduzione dell'elevato debito pubblico e il recupero della competitività. L'elevato debito pubblico continua, a sua volta, a penalizzare la performance economica dell'Italia e a esporre il paese agli *shock* esterni.

Nel complesso l'Italia ha compiuto qualche progresso nel dar seguito alle raccomandazioni specifiche per paese del 2015. Nel 2015 è stata varata una riforma complessiva del mercato del lavoro. Sono stati adottati provvedimenti importanti per riformare la *governance* nel settore bancario e per affrontare il problema dello *stock* di crediti deteriorati. L'istruzione è stata riformata in senso meritocratico e tramite un rafforzamento dell'apprendimento basato sul lavoro e della formazione professionale. Sono stati adottati provvedimenti per ridurre gli oneri amministrativi a carico dei cittadini e delle imprese. Una legge

sulla concorrenza è in discussione in Parlamento, il quale ha altresì approvato la legge delega per la riforma della pubblica amministrazione: sebbene per alcune di queste riforme il processo di attuazione sia ancora in corso, si tratta di provvedimenti importanti per superare le debolezze di vecchia data dell'Italia. Il pieno effetto di queste riforme potrà concretarsi solo nel tempo, ma i primi segnali sono positivi. In alcuni settori fondamentali vi è margine per ulteriori interventi. Sono stati ulteriormente ridimensionati gli obiettivi di risparmio perseguiti dalla revisione della spesa pubblica. L'abolizione dell'imposta sulla prima casa a partire dal 2016 non è in linea con le reiterate raccomandazioni del Consiglio di spostare la pressione fiscale dai fattori produttivi ai consumi e ai beni immobili; inoltre, non è stato dato seguito ad elementi fondamentali delle raccomandazioni specifiche per paese, quali la revisione dei valori catastali e delle agevolazioni fiscali. Le parti sociali non hanno ancora trovato un accordo sulla riforma, già rinviata, della contrattazione collettiva. Per quanto riguarda i termini di prescrizione, non è ancora completato l'iter legislativo sulla revisione sistematica attesa da tempo.

Quanto all'avvicinamento agli obiettivi nazionali della strategia Europa 2020, l'Italia li ha raggiunti o ha compiuto progressi verso il loro conseguimento relativamente alla riduzione delle emissioni dei gas a effetto serra, all'aumento della quota delle energie rinnovabili, al miglioramento dell'efficienza energetica, alla riduzione dell'abbandono scolastico e all'incremento del tasso di istruzione terziaria. Sono invece necessari ulteriori sforzi per quanto riguarda l'aumento del tasso di occupazione, gli investimenti in ricerca e sviluppo e la lotta contro la povertà e l'esclusione sociale.

Le principali conclusioni dell'esame approfondito contenute nella presente relazione per paese e le sfide politiche collegate sono le seguenti.

- Una crescita più robusta della produttività è essenziale per poter correggere gli squilibri macroeconomici dell'Italia. Sono stati adottati provvedimenti importanti per migliorare il funzionamento dell'economia, ma l'andamento della produttività continua a trascinarsi a causa del ristagno della produttività totale dei fattori e del fatto che gli investimenti non siano ancora

ripartiti dopo il netto calo registrato durante la crisi. Ne conseguono ostacoli per il recupero della competitività e complicazioni per la riduzione dell'elevato rapporto debito pubblico/PIL. Si prevede che le riforme strutturali in corso e in programma aiuteranno a superare gli ostacoli agli investimenti e eserciteranno col tempo un effetto positivo sulla crescita della produttività e del PIL.

- L'elevato rapporto debito pubblico/PIL dell'Italia, unito al deterioramento della competitività e della crescita della produttività, continua ad essere una fonte di vulnerabilità per l'economia. Il rapporto debito/PIL dovrebbe toccare il massimo a circa il 133% nel 2015 per poi diminuire nel 2016 e nel 2017 grazie alla prevista ripresa associata a un ulteriore calo del tasso d'interesse sul debito. L'avanzo primario strutturale dovrebbe tuttavia peggiorare, rallentando il ritmo di riduzione del debito sottostante. Inoltre, i piani di privatizzazione potrebbero subire ritardi.
- Il contesto di bassa crescita e di basso tasso di inflazione rallenta la ripresa della competitività di costo. Dal 2010 l'Italia ha nel complesso stabilizzato le sue quote del mercato delle esportazioni dopo aver registrato ingenti perdite negli anni precedenti. La crescita salariale è rallentata, ma l'attuale contesto di bassissima inflazione e la persistente debolezza della crescita della produttività frenano l'adeguamento del costo del lavoro per unità di prodotto rispetto ad altri paesi della zona euro. La competitività dell'Italia risente inoltre della specializzazione merceologica del paese e dall'elevata percentuale di piccole imprese con posizione debole sui mercati internazionali.
- Le istituzioni del mercato del lavoro italiano sono state riformate in profondità e i primi dati indicano un effetto positivo sull'economia che verrebbe amplificato da una riforma della contrattazione collettiva. La nuova normativa sui contratti a tempo indeterminato e gli sgravi fiscali per le nuove assunzioni stanno avendo un primo effetto positivo sulla creazione di posti di lavoro e sul dualismo. Continuano a preoccupare la disoccupazione di lunga durata, il rischio di esclusione dal mercato del lavoro che pesa sui

giovani e la bassa partecipazione delle donne al mercato del lavoro. La riforma delle politiche attive del mercato del lavoro potrebbe rivelarsi di difficile attuazione. La riforma della contrattazione procede lentamente e resta limitata la diffusione della contrattazione a livello aziendale.

- Nel settore bancario sono in corso importanti riforme, ma persistono sacche di vulnerabilità. Si sta affrontando il problema delle carenze presenti da lunga data nel governo societario delle banche, a sostegno della capacità del settore bancario di allocare le risorse in modo più efficiente. Sono stati annunciati di recente interventi a sostegno dello sviluppo di un mercato privato per le operazioni in crediti deteriorati, che dovrebbero contribuire a ridurre nel tempo il consistente *stock* e migliorare la capacità delle banche italiane di sostenere l'economia. La recente risoluzione di quattro piccole banche italiane, con le perdite che ha comportato per i detentori di obbligazioni subordinate, rivela il persistere di alcune vulnerabilità.
- Data la sua centralità nella zona euro, l'Italia è fonte di potenziali ricadute sugli altri Stati membri, mentre la ripresa italiana risente a sua volta delle condizioni esterne. La ripresa modesta e le debolezze strutturali del paese influiscono negativamente sulla ripresa e sul potenziale di crescita dell'Europa. Le dimensioni e le fitte connessioni commerciali e finanziarie che caratterizzano l'economia italiana implicano che il suo stato può avere conseguenze di rilievo per le altre economie dell'UE. Allo stesso tempo la domanda esterna e l'andamento dell'inflazione sono di primaria importanza per la ripresa dell'economia italiana, per gli sforzi di riduzione del rapporto debito/PIL e per il ritorno alla competitività.
- Il sistema fiscale ostacola l'efficienza economica e la crescita. Nel 2014 il rapporto gettito fiscale/PIL dell'Italia era fra i più elevati dell'UE, anche a causa del costo del servizio del debito pubblico. La pressione fiscale è diretta maggiormente sui fattori produttivi rispetto ad altri Stati membri, con possibili ripercussioni negative sulla crescita. L'abolizione dell'imposta sulla prima casa acuisce il problema. Attesa già da tempo, la revisione delle agevolazioni fiscali e dei valori catastali ha subito un ulteriore rinvio, mentre i frequenti cambiamenti di rotta della politica fiscale aumentano l'incertezza per gli operatori economici. Il sistema fiscale è complesso e la bassa percentuale di adempimento degli obblighi tributari aumenta ulteriormente l'onere gravante sulle imprese e le famiglie in regola.
- È in atto una riforma del settore pubblico per superarne le annose inefficienze. In attesa dell'attuazione della legge delega per la riforma della pubblica amministrazione, le inefficienze strutturali del settore pubblico continuano a rallentare l'attuazione delle riforme e a scoraggiare gli investimenti, oltre ad offrire opportunità di acquisizione di rendita, ad esempio negli appalti pubblici. Riguardo al sistema giudiziario, anche dopo i provvedimenti approvati di recente permangono le grandi sfide della durata dei procedimenti e dell'elevato numero di cause civili e commerciali pendenti. La corruzione rimane un grave problema e i termini di prescrizione restano un ostacolo alla lotta contro di essa.
- Il contesto imprenditoriale risente degli ostacoli alla concorrenza che ancora persistono e dell'elevato onere amministrativo. Il Parlamento dovrebbe adottare a breve provvedimenti di liberalizzazione del mercato, che tuttavia non elimineranno rilevanti ostacoli alla concorrenza in settori importanti quali commercio al dettaglio, servizi professionali, servizi pubblici locali e trasporti. Fare impresa in Italia è nettamente più difficile che nelle altre grandi economie dell'UE e negli ultimi anni i progressi sono stati solo modesti.

Tra le altre questioni economiche fondamentali analizzate nella presente relazione che rappresentano sfide specifiche per l'Italia si annoverano le seguenti.



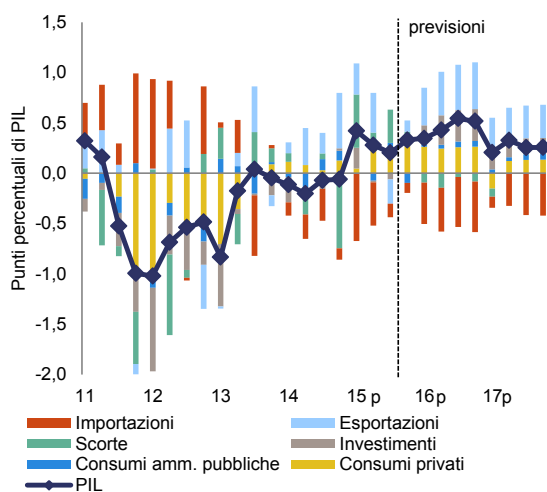
- È in corso la riforma della scuola, ma gli investimenti nell'istruzione terziaria, in R&S e nelle comunicazioni a banda larga restano relativamente bassi. Il tasso di istruzione terziaria nella fascia di età 30-34 anni è tra i più bassi dell'UE, al pari del livello delle competenze di base della popolazione adulta. Il basso tasso di capitale umano rispecchia il basso rendimento dell'istruzione e delle competenze sul mercato del lavoro, in particolare per i giovani. Grazie al miglioramento qualitativo della scuola, la riforma mira a completare la riforma del mercato del lavoro offrendo maggiori possibilità ai giovani che hanno studiato. In Italia la spesa nell'istruzione terziaria e in ricerca e innovazione è bassa, in particolare nel settore privato, e la collaborazione tra università e imprese non è ottimale. Nonostante gli sforzi del 2015 la copertura dell'infrastruttura di comunicazione a banda larga di nuova generazione è tra le più basse dell'Unione.
- I servizi sociali sono troppo frammentati per poter affrontare con efficacia le conseguenze sociali della crisi. Nel 2014 la percentuale delle persone a rischio di povertà o di esclusione sociale era del 28,3%, in leggero calo dal 28,5% del 2013. Il tasso resta comunque superiore ai livelli pre-crisi (25,5% nel 2008) e non evidenzia progressi verso il conseguimento dell'obiettivo di riduzione della povertà fissato da Europa 2020. La prestazione dei servizi sociali è frammentata e presenta profonde disparità regionali; manca un regime di reddito minimo. Alcuni provvedimenti in programma, come la prevista strategia nazionale contro la povertà, potrebbero gettare le basi di un quadro integrato delle politiche sociali.

# 1. CONTESTO: SITUAZIONE E PROSPETTIVE ECONOMICHE

## Sviluppi macroeconomici

Dopo tre anni di recessione nel 2015 è iniziata una timida ripresa che dovrebbe rafforzarsi nel 2016 e nel 2017 seppur con rischi di revisione al ribasso. Si stima che nel 2015 l'attività economica abbia registrato un'espansione dello 0,7%, seppur a un ritmo che è andato calando nel corso dell'anno. La ripresa dovrebbe rafforzarsi sia nel 2016, anche grazie a un deterioramento del saldo strutturale di bilancio, sia nel 2017. Le prospettive positive della crescita sono sostenute da un aumento della fiducia, dalle migliori prospettive del mercato del lavoro, dai bassi prezzi del petrolio e dell'energia e da un graduale allentamento delle condizioni di finanziamento, tutti fattori che si prevede continuino a favorire la crescita a breve-medio termine. La ripresa è tuttavia più fiacca che nella zona euro nel complesso ed è esposta a rischi di revisione al ribasso, in particolare al rallentamento della crescita dei mercati emergenti e al persistere di un'inflazione bassa.

Grafico 1.1. Crescita reale del PIL e contributi



"p" indica che le cifre si basano sulle previsioni d'inverno 2016 della Commissione europea.

Fonte: Commissione europea (Eurostat)

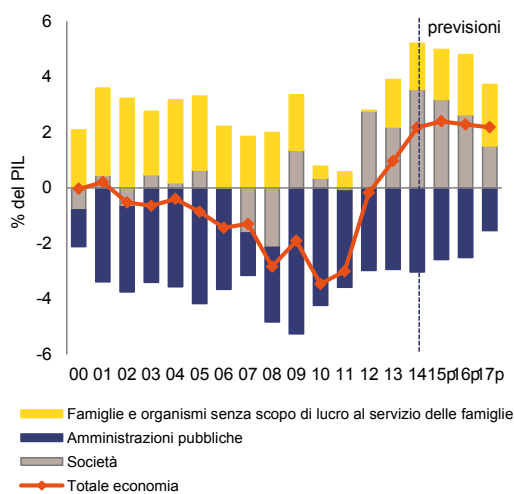
La crescita è destinata sempre di più ad autosostenersi. Nel primo semestre dell'anno l'attività economica è stata sostenuta dalle esportazioni, che però hanno poi subito un calo nel terzo trimestre con l'indebolimento della domanda esterna (grafico 1.1). I rischi di un ulteriore rallentamento della domanda mondiale, soprattutto

con l'ulteriore indebolimento delle economie dei mercati emergenti, limiterebbero il sostegno offerto dalle esportazioni all'attività economica. Nel corso del 2015 è tuttavia andato gradualmente aumentando anche il contributo dei consumi privati, grazie al perdurare di una situazione di creazione di posti di lavoro e basso livello d'inflazione, con conseguente aumento del reddito reale disponibile nonostante il mantenimento della moderazione salariale. Per il futuro la crescita è destinata ad essere trainata sempre più dalla domanda interna, anche grazie alla ripresa degli investimenti, ora che cominciano a scemare alcuni dei fattori che li hanno frenati negli ultimi anni (debolezza della domanda privata, frammentazione finanziaria e incertezza circa le prospettive future). Le società non finanziarie sane, che dal 2012 sono creditori netti verso l'economia, sono in grado di autofinanziarsi per gli investimenti ora che si affievolisce la necessità di ridurre l'indebitamento. I provvedimenti adottati dal governo per ridurre il costo del lavoro e aumentare i margini di profitto delle imprese dovrebbero stimolare ulteriormente gli investimenti, soprattutto in macchinari e attrezzature, mentre nell'edilizia gli investimenti dovrebbero ripartire solo in un secondo tempo e con maggiore gradualità (riquadro 1.1).

Le condizioni di finanziamento per il settore privato hanno iniziato ad allentarsi. L'indagine sull'accesso ai finanziamenti delle imprese (SAFE) condotta dalla Banca centrale europea per il periodo aprile-settembre 2015 indica un miglioramento dell'accesso ai finanziamenti per le piccole e medie imprese in Italia. Analogamente, l'indagine sul credito bancario condotta dalla Banca d'Italia per l'ultimo trimestre 2015 ha evidenziato la prosecuzione dell'allentamento dei criteri di offerta dei prestiti a imprese e famiglie e un'espansione della domanda di prestiti da parte di entrambi questi settori. Da giugno il volume dei prestiti concessi alle famiglie è in espansione, seppur modesta, mentre nel corso del 2015 si è assistito a un rallentamento costante della contrazione del credito alle società non finanziarie. La Banca d'Italia prevede che il credito alle società non finanziarie cominci a espandersi nel primo semestre 2016 a fronte del rafforzarsi della ripresa economica e del mantenimento di una politica monetaria accomodante.

La situazione delle banche italiane è in miglioramento, ma il mercato dei crediti deteriorati non si è ancora sviluppato. Il graduale miglioramento dell'economia trova riscontro nei bilanci delle banche italiane. Seppur ancora debole, la redditività mostra segni di ripresa grazie alle maggiori entrate dai servizi e alla lieve riduzione delle rettifiche di valore su crediti. Lo *stock* di crediti deteriorati nei bilanci delle banche sta ancora aumentando, ma a ritmo più lento. Il rallentamento del flusso non si traduce ancora in una diminuzione dello *stock*, a causa del basso tasso di eliminazione dei crediti deteriorati e delle collegate difficoltà ad avviare un mercato secondario. Le recenti riforme che si ripercuotono sulle procedure di recupero crediti, la deducibilità fiscale delle cancellazioni e perdite su prestiti e l'istituzione di un sistema di garanzia potrebbero accelerare l'eliminazione dei crediti deteriorati. Nel giugno 2015 la percentuale dei crediti deteriorati nel sistema bancario italiano ammontava al 17,5% del totale dei prestiti alla clientela. Lo *stock* delle sofferenze, la peggiore categoria di crediti deteriorati, è salito a circa 200 miliardi di EUR (89 miliardi di EUR al netto degli accantonamenti per perdite su prestiti), ma i recenti aumenti sono riconducibili principalmente alla riclassificazione di crediti che erano già deteriorati, mentre le previsioni danno in graduale diminuzione la percentuale di nuove sofferenze (cfr. sezione 2.5).

Grafico 1.2. **Accreditamento/indebitamento netto per settore**



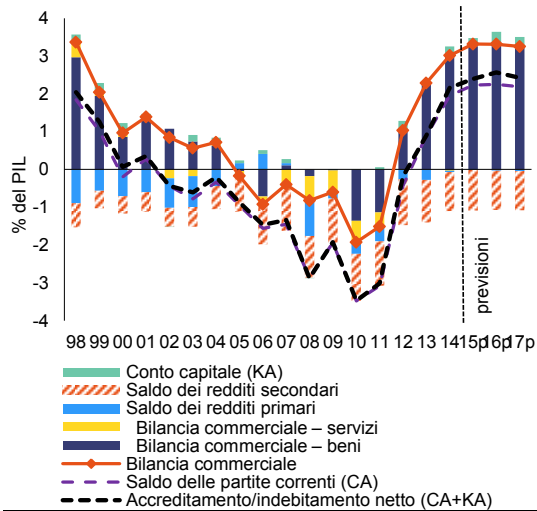
"p" indica che le cifre si basano sulle previsioni d'inverno 2016 della Commissione europea.

**Fonte:** Commissione europea

I settori privato e pubblico italiani si stanno muovendo verso la riduzione passiva dell'indebitamento. Il processo di riduzione dell'indebitamento si avvia lentamente a non dipendere più dai flussi di credito netto negativi (riduzione attiva dell'indebitamento) per essere invece trainato da una crescita del PIL nominale superiore a quella del credito netto (riduzione passiva dell'indebitamento). Dal 2012 il settore delle imprese italiano si è trasformato in creditore netto verso l'economia, soprattutto a seguito della drastica diminuzione degli investimenti, mentre il settore delle famiglie ha rafforzato la posizione di creditore netto riprendendo a risparmiare. La posizione debitoria delle amministrazioni pubbliche è in lento miglioramento (grafico 1.2). Questa dinamica tra risparmio e investimenti ha trovato riscontro nelle partite correnti dell'Italia, che, dopo quasi un decennio di saldi negativi, nel 2013 sono tornate in avanzo.

Dopo il considerevole aggiustamento degli ultimi anni si prevede che nel complesso l'avanzo delle partite correnti si stabilizzi nel 2016-2017. L'avanzo delle partite correnti deriva dal rapido miglioramento della bilancia commerciale e dal lieve calo del disavanzo dei redditi primari, mentre altre componenti sono rimaste sostanzialmente stabili (grafico 1.3). Nel 2015 l'avanzo delle partite correnti dovrebbe aver toccato il 2,2% del PIL, seppur stabilizzandosi nel complesso nel corso dell'anno perché, da un lato, l'aumento della domanda interna ha alimentato le importazioni e, dall'altro, le esportazioni italiane hanno risentito del rallentamento del commercio mondiale. Con il rafforzarsi della ripresa economica a livello nazionale così come all'estero, le esportazioni dovrebbero riprendere slancio. Tuttavia, anche le importazioni dovrebbero aumentare ulteriormente, in conseguenza non soltanto dei consumi, ma anche della ripresa degli investimenti da tempo attesa. Ne consegue, in ultima analisi, un avanzo delle partite correnti sostanzialmente stabile nel 2016 e nel 2017 (cfr. sezione 2.3).

Grafico 1.3. Scomposizione della posizione sull'estero (partite correnti e conto capitale)

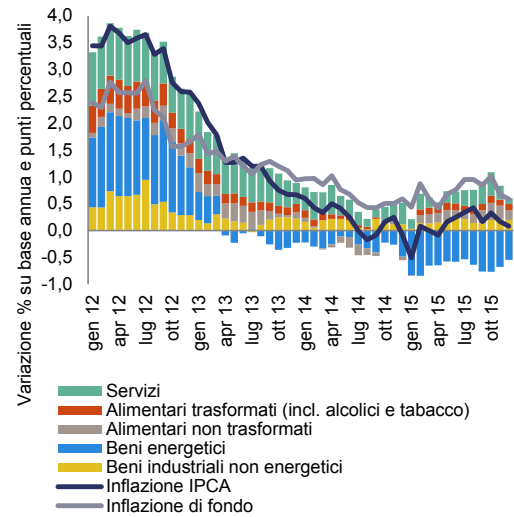


"p" indica che le cifre si basano sulle previsioni d'inverno 2016 della Commissione europea.

Fonte: Commissione europea

L'evoluzione dei prezzi è rimasta contenuta, soprattutto grazie a fattori esterni. Nel corso del 2015 l'inflazione, in diminuzione graduale da metà 2012, si è sostanzialmente stabilizzata attorno allo 0,1% (grafico 1.4). Il tasso d'inflazione generale è sceso per effetto dei prezzi dell'energia, mentre l'inflazione di fondo è rimasta invariata attorno allo 0,7% anche per le pressioni contenute del costo del lavoro, che restano limitate a causa del ristagno del mercato del lavoro, dei tagli al cuneo fiscale sul lavoro e dell'inflazione a un tasso inferiore a quanto previsto nelle contrattazioni precedenti. Si prospetta quindi un'inflazione ancora molto bassa nel 2016, a fronte di pressioni salariali sempre limitate e di prezzi dell'energia in diminuzione. La recente evoluzione dei prezzi non dovrebbe comportare un rischio immediato di deflazione, soprattutto alla luce delle misure adottate dalla Banca centrale europea e del rafforzamento della crescita. Le aspettative di inflazione in Italia, misurate in termini di tassi *swap* indicizzati all'inflazione, restano comunque al di sotto dell'obiettivo a medio termine della Banca centrale europea. Il persistere di un basso livello di inflazione renderebbe più difficile realizzare la riduzione dell'indebitamento necessaria per assicurare la sostenibilità delle finanze pubbliche e private.

Grafico 1.4. Inflazione IPCA e contributi delle componenti

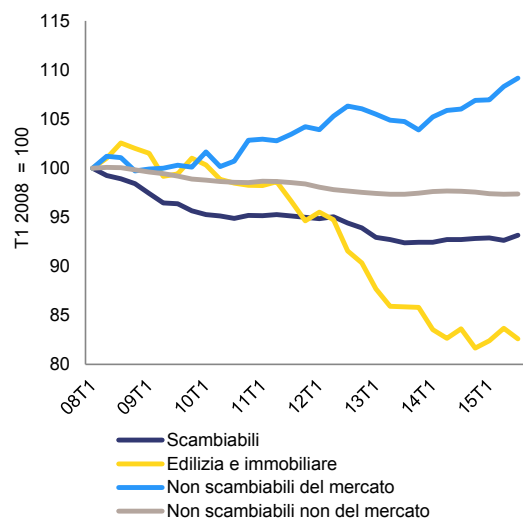


Fonte: Commissione europea

Nonostante la lentezza della ripresa economica, da metà 2014 la situazione del mercato del lavoro è in miglioramento. Dopo il forte aumento della disponibilità di forza lavoro registrato nel 2012 a seguito della riforma delle pensioni, la partecipazione al mercato del lavoro è aumentata, seppur a ritmo blando. L'occupazione ha cominciato ad aumentare, sia in termini di "teste" sia per ore lavorate, a metà 2014, sebbene l'economia fosse ancora in contrazione. Il ritmo della ripresa si è intensificato nel corso del 2015, anche grazie all'esonero triennale dal versamento dei contributi sociali per le nuove assunzioni a tempo indeterminato effettuate nel 2015 (la "decontribuzione"). L'aumento dell'occupazione si è accompagnato a una sostanziale stabilità della forza lavoro, con conseguente calo del tasso di disoccupazione, che a dicembre 2015 era all'11,4% (rispetto al massimo del 13,1% toccato nel dopocrisi a novembre 2014). In base alle proiezioni l'occupazione dovrebbe continuare a aumentare via via che accelererà la ripresa economica, visto anche che la decontribuzione è confermata, seppur solo parzialmente (40%). Pur restando a livelli elevati, il tasso di disoccupazione dovrebbe continuare a diminuire gradualmente, dato che dovrebbero aggiungersi alla forza lavoro alcune delle numerose persone in precedenza scoraggiate (cfr. sezione 2.4).

La crisi ha cambiato la composizione dell'occupazione. La composizione settoriale dell'economia è mutata soprattutto a causa della contrazione di quasi il 20% della forza lavoro nei settori dell'edilizia e dello sviluppo immobiliare (grafico 1.5). La ripresa dell'occupazione registrata a partire da metà 2014 è stata comunque trainata principalmente dai servizi (ossia i settori non scambiabili del mercato). Il settore dei beni scambiabili, ossia il settore manifatturiero, ha mostrato segni di stabilizzazione in termini di "teste", mentre la diminuzione del numero delle ore di cassa integrazione guadagni indica una graduale ripresa delle ore lavorate.

Grafico 1.5. Dinamica del numero di occupati per settore



Fonte: Commissione europea

Occupabilità e situazione sociale risentono del persistere di tassi elevati di disoccupazione. Dal 2008 il tasso di disoccupazione di lunga durata è in aumento costante per tutte le fasce di età. Il persistere della disoccupazione comporta rischi rilevanti per la partecipazione al mercato del lavoro, che rimane relativamente bassa, in particolare per le donne e i lavoratori più anziani. In questo contesto gli indicatori sociali sono peggiorati dopo la crisi: la percentuale di popolazione a rischio di povertà o di esclusione sociale è aumentata tra il 2008 e il 2012, per poi scendere solo marginalmente negli ultimi anni. Nel 2014 l'Italia contava 17,1 milioni di persone a rischio di povertà o di esclusione sociale (cfr. sezione 3.5).

### Andamento delle finanze pubbliche

Secondo le proiezioni nel 2015 il disavanzo pubblico italiano si attesterà al 2,6% del PIL. Si prevede che nel 2015 il disavanzo sia sceso al 2,6% del PIL dal 3,0% del 2014, grazie anche a un'ulteriore diminuzione della spesa per interessi e ad un avanzo primario lievemente più elevato derivante dalla crescita economica positiva. La spesa primaria dovrebbe aver continuato a crescere a ritmo lento. Nello specifico, l'aumento della spesa primaria corrente dovrebbe essere contenuto a meno dell'1% su base annua in termini nominali, grazie ai tagli alla spesa previsti dalla legge di stabilità 2015 e al blocco ancora in vigore delle retribuzioni nel pubblico impiego. A questo contenimento fanno tuttavia in parte da contraltare le spese aggiuntive per il credito d'imposta a favore dei lavoratori dipendenti a basso reddito, l'estensione delle indennità di disoccupazione e le nuove assunzioni nell'istruzione. Per il 2015 il governo stima le spese connesse all'afflusso di rifugiati e migranti a circa lo 0,2% del PIL, percentuale appena superiore a quella del 2014 e doppia rispetto a quella del 2011-2013. Per quanto riguarda le spese in conto capitale, dopo cinque anni di forte contrazione gli investimenti pubblici paiono cominciare a risalire la china. Sulla dinamica dei trasferimenti in conto capitale hanno influito le spese *una tantum* connesse alla sentenza della Corte costituzionale che ha decretato l'incostituzionalità della de-indicizzazione delle pensioni più elevate nel 2012 e 2013. Sul versante delle entrate, le migliorate prospettive economiche implicano un'evoluzione positiva del gettito delle imposte sul reddito sia delle persone fisiche sia delle società. La riduzione del cuneo fiscale sul lavoro dovrebbe aver tuttavia influito sul gettito dell'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) e dei contributi sociali. Nel complesso si prevede che gli aumenti delle entrate annue siano stati in linea con la crescita del PIL nominale. Nel 2015 il saldo strutturale dovrebbe essere lievemente migliorato rispetto al 2014, mentre il rapporto debito/PIL dovrebbe aver toccato il massimo a quasi il 133%.

La legge di stabilità 2016 si basa sulla previsione di un netto peggioramento del saldo strutturale, il che implica una riduzione solo lieve del debito. Per il 2016 l'Italia ha chiesto flessibilità in base alle clausole sugli investimenti e sulle riforme strutturali. Tenuto conto dell'effetto atteso della legge di stabilità 2016, nonostante le prospettive di crescita positiva il disavanzo italiano dovrebbe ridursi solo lievemente nel 2016, scendendo al 2,5% del PIL. Ne consegue un peggioramento del saldo strutturale di circa 0,7 punti percentuali del PIL. Il calo della spesa per interessi dopo il massimo toccato nel 2012 (circa 1 punto percentuale del PIL entro il 2015) ha contribuito in misura determinante a mantenere sostanzialmente stabile il saldo strutturale tra il 2012 e il 2015 (circa 0,3 punti percentuali nel triennio), nonostante il peggioramento osservato nel saldo primario strutturale, pari a circa 0,7 punti percentuali nel triennio e destinato a continuare nel 2016, in un contesto di bassa crescita nominale. Sul versante delle entrate si prevede che, in conseguenza della minore imposizione su lavoro e beni immobili, l'elemento fiscale aumenti in misura molto minore del PIL nominale. La pressione fiscale dovrebbe quindi scendere di quasi  $\frac{3}{4}$  punti percentuali del PIL rispetto al 2015. Nell'ipotesi di politiche invariate il disavanzo nominale dovrebbe continuare a diminuire nel 2017 (scendendo all'1,5% del PIL). Il rapporto debito pubblico/PIL dovrebbe diminuire solo leggermente, attestandosi al 132,4% nel 2016 e al 130,6% nel 2017, principalmente grazie a una crescita nominale e a un avanzo primario più elevati.

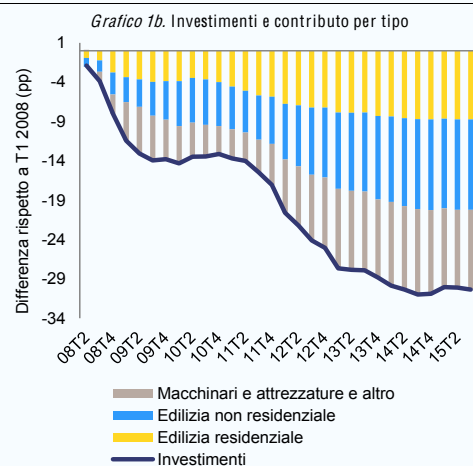
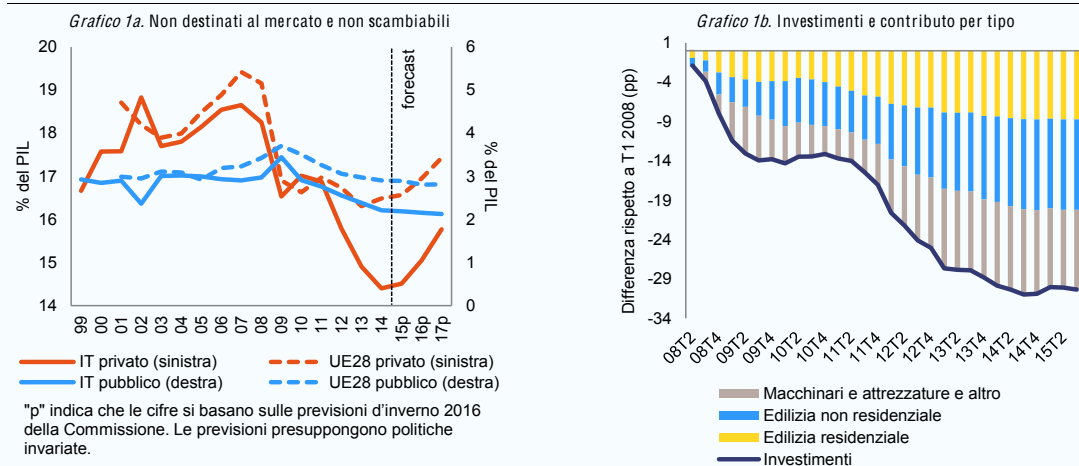
### Riquadro 1.1. La sfida degli investimenti

#### Prospettiva macroeconomica

In Italia il calo degli investimenti è cominciato nel 2008 e si è accentuato dopo la crisi del debito sovrano. Prima della crisi gli investimenti in percentuale del PIL erano sostanzialmente in linea con quelli dell'UE. Allo scoppio della crisi la diminuzione è stata più pronunciata della media UE; in percentuale del PIL gli investimenti sono scesi dal 21,6% nel 2007 al 16,6% nel 2014, quasi 3 punti percentuali meno della media dell'UE. Si prevede che nel 2015 gli investimenti abbiano segnato un leggerissimo recupero trainati da macchinari e attrezzature, mentre l'edilizia dovrebbe essersi sostanzialmente stabilizzata.

Il calo degli investimenti, sia residenziali che non residenziali, ha interessato tanto il settore privato quanto quello pubblico. Gli investimenti pubblici in Italia sono scesi dal massimo del 3,4% del PIL toccato nel 2009 al 2,2% del 2014 (grafico 1a), soprattutto in conseguenza dell'aggiustamento di bilancio attuato dal settore pubblico a seguito della crisi del debito sovrano. Gli investimenti privati sono scesi dal 18,7% del PIL nel 2007 al 14,4% nel 2014, circa 2 punti percentuali al di sotto della media dell'UE. Il livello degli investimenti totali era inferiore del 30% al massimo pre-crisi registrato nel primo trimestre 2008. A questa diminuzione hanno concorso tutti i tipi di investimenti, ma gli investimenti non residenziali ne hanno rappresentato i due terzi (grafico 1b). Le cause vanno ricercate nella diminuzione della domanda, nella compressione degli utili delle imprese e nelle condizioni di finanziamento restrittive derivanti dalla frammentazione finanziaria e dal peggioramento della situazione nel settore bancario a causa dell'aumento dei crediti deteriorati. Dall'inizio del 2015 le condizioni creditizie hanno cominciato a allentarsi, benché principalmente per le imprese esportatrici, e domanda e margini di utile hanno cominciato a risalire: si sono così instaurate condizioni propizie alla ripresa degli investimenti (grafico 2a). Con l'ulteriore rafforzamento della domanda nel 2016 e nel 2017 gli investimenti dovrebbero ripartire.

Grafico 1. Evoluzione degli investimenti



Fonte: Commissione europea

(Continua)

Riquadro (continua)

### Ostacoli strutturali agli investimenti

Secondo l'indicatore "Fare impresa" 2015 della Banca mondiale, in Italia il contesto è meno favorevole all'attività imprenditoriale che nell'UE nel suo complesso (grafico 2b). L'Italia ottiene in particolare risultati peggiori rispetto alla media UE nell'accesso ai finanziamenti, nell'imposizione e nell'esecuzione dei contratti. Nonostante i recenti progressi<sup>(1)</sup>, permangono quindi ostacoli agli investimenti nei settori fondamentali seguenti<sup>(2)</sup>.

Per i loro finanziamenti le imprese continuano a essere fortemente dipendenti dalle banche, settore in cui persistono vulnerabilità (cfr. sezioni 2.5 e 3.3). Le imprese italiane hanno, in termini relativi, più debito che capitale e questo fatto può limitare loro l'accesso al credito. Inoltre, poiché i bilanci delle banche risentono dell'elevato *stock* di crediti deteriorati, è limitata la capacità del settore bancario di sostenere l'economia. Le riforme in corso e in programma del regime di insolvenza e il nuovo piano di cartolarizzazioni che sarà lanciato a marzo potranno aiutare a ripulire i bilanci delle banche. I mercati dei capitali restano poco sviluppati, con i limiti che ne derivano soprattutto per le nuove imprese innovative. Per migliorare la capitalizzazione delle imprese e diversificare le fonti di finanziamento, il governo ha introdotto nel 2011 la disciplina dell'aiuto alla crescita economica (ACE) per ridurre la distorsione fiscale a favore del finanziamento del debito, nonché vari altri provvedimenti (ad es., Fondo centrale di garanzia, mini-bond).

Il carico fiscale sui fattori produttivi resta elevato (cfr. sezione 3.1). In Italia l'imposizione sul capitale in percentuale del PIL è relativamente elevata (10,6% rispetto all'8,2% dell'UE nel 2014); analogamente, l'aliquota implicita sul lavoro si situava al 44% nel 2014, 7,6 punti percentuali al di sopra della media dell'UE. Il governo ha cominciato a intervenire per abbassare la pressione fiscale sul lavoro e la legge di stabilità 2016 prevede una riduzione dell'imposta sul reddito delle società a partire dal 2017. La legge prevede inoltre per il 2016 incentivi fiscali sui nuovi investimenti. Tuttavia, la frammentazione e l'incertezza degli incentivi fiscali a favore della R&S agiscono negativamente sugli investimenti privati nell'innovazione. Oltre ai provvedimenti adottati di recente dal governo, a fine 2015 la Cassa Depositi e Prestiti ha approvato per il 2016-2020 un piano industriale teso a rilanciare gli investimenti mobilitando risorse nuove da destinare soprattutto al *venture capital*, all'innovazione e allo sviluppo (cfr. sezione 3.1).

La pubblica amministrazione è inefficiente, l'onere regolamentare resta elevato e il sistema giudiziario rimane lento (cfr. sezione 3.2). La pubblica amministrazione italiana è caratterizzata da strozzature considerevoli e da debolezze sia delle amministrazioni locali sia, in misura più limitata, dell'amministrazione nazionale. Una delle conseguenze di questo stato di cose è il basso tasso di assorbimento dei fondi strutturali dell'UE. È stata adottata un'ampia legge delega per la riforma della pubblica amministrazione italiana, i cui decreti attuativi dovranno essere adottati, per la maggior parte, entro agosto 2016. Il coordinamento insufficiente e l'accavallarsi delle competenze fra i diversi livelli dell'amministrazione aumentano l'incertezza e dilatano i tempi del processo decisionale. È attualmente in discussione in Parlamento una legge costituzionale intesa a risolvere queste questioni. Inoltre, la qualità modesta della regolamentazione italiana, le continue modifiche della normativa e i tempi dilatati dell'esecuzione dovuti alla lunghezza dei procedimenti diminuiscono l'efficacia della stessa regolamentazione e la certezza del diritto in generale. Da ultimo, ma non per importanza, la maggior parte delle imprese pubbliche che prestano servizi pubblici a livello locale è protetta dalla concorrenza, con la possibile conseguenza di determinare sottoinvestimenti in settori importanti dell'economia.

<sup>(1)</sup> Il governo ha adottato riforme di rilievo nei settori del mercato del lavoro (sezione 2.4) e dell'istruzione (sezione 3.4).

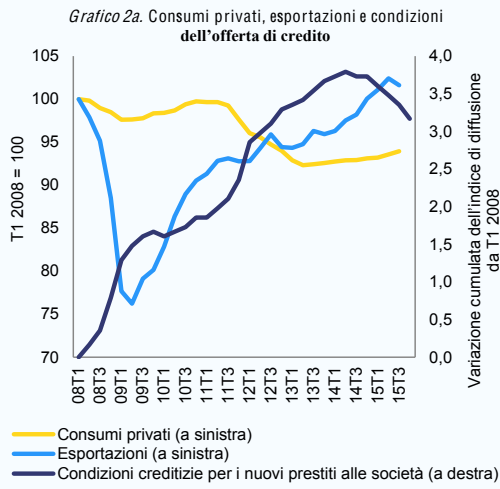
<sup>(2)</sup> Commissione europea (2015), *Member States Investment Challenges*, SWD(2015)400/2 final, disponibile su: [http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/2016/ags2016\\_challenges\\_ms\\_investment\\_environments\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/2016/ags2016_challenges_ms_investment_environments_en.pdf).

(Continua)



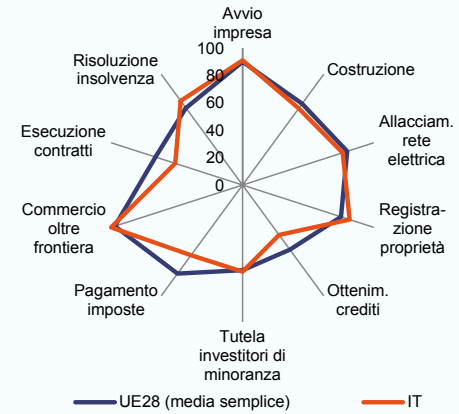
Riquadro (continua)

Grafico 2. **Consumi privati, esportazioni, condizioni dell'offerta di credito e distanza dalla "frontiera" della migliore performance**



Una tendenza negativa nella linea della variazione cumulata dell'indice di diffusione segnala un allentamento delle condizioni creditizie.

**Grafico 2b. Indicatori della Banca mondiale sul fare impresa 2015**



Il punteggio 0 indica la performance peggiore tra i paesi compresi nel campione; 100 indica la frontiera della migliore pratica.

Fonte: Commissione europea, Banca mondiale

**Riquadro 1.2. Contributo del bilancio dell'UE al cambiamento strutturale**

In quanto beneficiaria dei Fondi strutturali e d'investimento europei (Fondi SIE), l'Italia può ricevere un importo fino a 43 miliardi di EUR per il periodo 2014-2020, vale a dire l'equivalente dello 0,4% del PIL (su base annua) e di circa il 15% degli investimenti pubblici nazionali previsti nei settori di intervento dei Fondi.

Nel periodo di programmazione 2014-2020 il ricorso ai Fondi SIE è subordinato all'introduzione di riforme in una serie di settori ("condizionalità ex ante"). L'adozione dei Piani di rafforzamento amministrativo (PRA), preconditione per l'adozione dei programmi operativi 2014-2020, è un passo importante verso una migliore capacità amministrativa nell'uso dei Fondi SIE. Sono state avviate riforme in settori quali la lotta contro la povertà, gli aiuti di Stato e gli appalti pubblici e i corrispondenti piani d'azione dovranno essere completati entro fine 2016. Il piano nazionale contro la povertà, ad esempio, sarà attuato in questo contesto. Se a fine 2016 non saranno rispettate le condizioni ex ante, la Commissione potrà sospendere gli accenti pagati per le priorità dei programmi in questione.

La programmazione dei Fondi SIE punta anche sulle priorità e sfide individuate negli ultimi anni nel contesto del semestre europeo e nell'ambito della strategia Europa 2020. I Fondi SIE costituiscono una risorsa rilevante a sostegno delle riforme indicate nelle raccomandazioni specifiche per paese, ad esempio: potenziamento dei porti e della logistica, riforma della pubblica amministrazione (anche con riguardo all'uso dei Fondi stessi), rafforzamento delle politiche attive e dei servizi del mercato del lavoro, miglioramento dell'istruzione e della formazione e lotta contro l'abbandono scolastico, sviluppo della Garanzia per i giovani e attuazione del piano contro la povertà. L'Italia ha inoltre a disposizione 567 milioni di EUR nell'ambito dell'iniziativa a favore dell'occupazione giovanile (cui si aggiunge la disponibilità dello stesso importo nell'ambito del Fondo sociale europeo) per aiutare i giovani a inserirsi nel mercato del lavoro, partecipare a progetti di formazione lavoro o continuare gli studi. Nell'attività di monitoraggio periodico dell'attuazione è prevista per metà 2017 la presentazione di relazioni sul contributo apportato dai Fondi agli obiettivi di Europa 2020 e sui progressi compiuti nelle pertinenti riforme strutturali intese a massimizzare l'uso dei finanziamenti dell'UE.

Ai Fondi SIE si aggiungono gli eventuali finanziamenti ottenuti nell'ambito del nuovo Fondo europeo per gli investimenti strategici (FEIS), di Orizzonte 2020, del Meccanismo per collegare l'Europa e di altri fondi UE a gestione diretta. A seguito dei primi inviti a presentare progetti nel quadro del Meccanismo per collegare l'Europa l'Italia ha firmato convenzioni per 1 miliardo di EUR per progetti nel settore dei trasporti. Per ulteriori informazioni sull'impiego dei finanziamenti del FEIS in Italia, cfr. <https://cohesiondata.ec.europa.eu/countries/IT>.

Tabella 1.1. Principali indicatori economici, finanziari e sociali - Italia

	2003-200*	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Previsioni		
									2015	2016	2017
PIL reale (su base annua)	1,2	-1,0	-5,5	1,7	0,6	-2,8	-1,7	-0,4	0,8	1,4	1,3
Consumi privati (su base annua)	1,3	-1,1	-1,6	1,2	0,0	-3,9	-2,7	0,4	0,9	1,5	0,6
Consumi pubblici (su base annua)	0,6	1,0	0,4	0,6	-1,8	-1,4	-0,3	-0,7	0,2	0,1	1,0
Investimenti fissi lordi (su base annua)	1,6	-3,1	-9,9	-0,5	-1,9	-9,3	-6,6	-3,5	1,0	3,8	4,8
Esportazioni di beni e servizi (su base annua)	4,5	-3,1	-18,1	11,8	5,2	2,3	0,8	3,1	4,3	3,1	4,4
Importazioni di beni e servizi (su base annua)	4,5	-3,7	-12,9	12,4	0,5	-8,1	-2,5	2,9	5,3	4,9	4,9
Divario tra prodotto effettivo e prodotto potenziale	1,0	1,0	-4,2	-2,1	-1,6	-3,3	-4,2	-3,9	-2,9	-1,5	-0,3
Crescita potenziale (su base annua)	1,0	0,2	-0,4	-0,4	0,0	-1,1	-0,8	-0,8	-0,2	0,0	0,1
Contributo alla crescita del PIL											
domanda interna (su base annua)	1,1	-1,1	-3,0	0,8	-0,8	-4,5	-2,9	-0,5	0,8	1,6	1,4
scorte (su base annua)	0,1	-0,1	-1,2	1,2	0,2	-1,2	0,3	-0,1	0,2	0,2	0,0
esportazioni nette (su base annua)	0,0	0,2	-1,3	-0,2	1,2	2,9	0,9	0,1	-0,1	-0,4	0,0
Contributo alla crescita potenziale del PIL											
totale lavoro (ore) (su base annua)	0,4	-0,2	-0,5	-0,5	0,0	-0,9	-0,4	-0,3	0,2	0,2	0,2
accumulazione di capitale (su base annua)	0,7	0,6	0,3	0,3	0,2	0,0	-0,1	-0,2	-0,1	-0,1	0,0
produttività totale dei fattori (su base annua)	-0,1	-0,2	-0,2	-0,1	-0,2	-0,2	-0,3	-0,3	-0,3	-0,2	-0,1
Saldo delle partite correnti (% del PIL) BdP	-1,0	-2,9	-1,9	-3,5	-3,1	-0,4	0,9	1,9	.	.	.
Bilancia commerciale (% del PIL) BdP	-0,1	-0,8	-0,6	-1,9	-1,5	1,0	2,3	3,0	.	.	.
Ragioni di scambio di beni e servizi (su base annua)	-0,9	-2,1	6,3	-4,0	-2,6	-1,5	1,6	2,2	1,8	1,5	0,0
Saldo del conto capitale (% del PIL)	0,1	0,0	0,0	0,0	0,1	0,2	0,0	0,2	.	.	.
Posizione patrimoniale netta sull'estero (% del PIL)	-18,2	-23,6	-24,9	-23,4	-21,9	-26,8	-29,1	-27,9	.	.	.
Debito estero cedibile netto (% del PIL)	-25,3	-32,4	-35,4	-40,6	-38,6	-43,8	-49,7	-52,4	.	.	.
Debito estero cedibile lordo (% del PIL)	89,4	97,2	104,2	105,8	103,5	109,2	109,2	115,7	.	.	.
Risultati delle esportazioni rispetto ai paesi avanzati (variazione % su 5 anni)	-0,8	-6,4	-10,9	-12,4	-11,9	-16,7	-12,5	-8,26	.	.	.
Quota del mercato delle esportazioni, beni e servizi (su base annua)	-1,8	-6,6	-4,9	-8,7	-3,0	-5,0	0,7	1,5	.	.	.
Flussi IDE netti (% del PIL)	0,7	3,2	0,0	1,0	0,8	0,3	0,0	0,3	.	.	.
Tasso di risparmio delle famiglie (risparmio netto in percentuale del reddito netto disponibile)	8,8	7,7	7,0	4,1	3,6	1,8	3,9	3,4	.	.	.
Flussi di crediti ai privati (dati consolidati, % del PIL)	9,3	6,6	0,9	5,0	3,2	-0,7	-2,7	-1,0	.	.	.
Debito del settore privato (dati consolidati, % del PIL)	96,7	113,8	120,7	121,5	121,0	123,4	120,8	119,3	.	.	.
di cui debito delle famiglie, dati consolidati (% del PIL)	32,8	39,1	42,5	43,6	43,8	43,9	43,5	42,9	.	.	.
di cui debito delle società non finanziarie, dati consolidati (% del PIL)	63,9	74,7	78,2	77,9	77,2	79,5	77,3	76,4	.	.	.
Società, accreditamento (+) o indebitamento (-) netto (% del PIL)	-0,1	-2,1	1,3	0,3	-0,1	2,8	2,2	3,5	3,2	2,6	1,5
Società, utile operativo lordo (% del PIL)	23,0	22,4	20,9	21,0	21,0	20,1	20,2	20,0	20,2	20,6	20,4
Famiglie, accreditamento (+) o indebitamento (-) netto (% del PIL)	2,4	2,0	2,0	0,4	0,6	0,0	1,7	1,7	1,8	2,2	2,2
Indice dei prezzi delle abitazioni al netto dell'inflazione (su base annua)	3,6	-0,4	-0,2	-2,2	-2,1	-5,3	-6,9	-4,6	.	.	.
Investimenti in immobili residenziali (% del PIL)	5,4	5,8	5,6	5,6	5,3	5,0	4,9	4,7	.	.	.
Deflatore del PIL (su base annua)	2,4	2,5	2,0	0,3	1,5	1,4	1,3	0,9	0,5	0,8	1,6
Indice dei prezzi al consumo armonizzato (IPCA, su base annua)	2,3	3,5	0,8	1,6	2,9	3,3	1,3	0,2	0,1	0,3	1,8
Ributazione nominale per dipendente (su base annua)	3,2	3,7	2,2	2,7	1,1	0,4	1,5	0,6	0,4	0,4	1,0
Produttività del lavoro (reale, per dipendente, su base annua)	0,1	-1,3	-3,9	2,4	0,3	-2,5	0,0	-0,5	.	.	.
Costo del lavoro per unità di prodotto (CLUP, intera economia, su base annua)	2,7	4,3	5,2	0,1	0,7	1,9	0,7	1,3	0,6	0,0	0,6
Costo reale del lavoro per unità di prodotto (su base annua)	0,3	1,8	3,2	-0,2	-0,8	0,5	-0,6	0,4	0,1	-0,8	-0,9
Tasso di cambio effettivo reale (CLUP, su base annua)	2,8	2,3	2,4	-2,8	0,4	-2,3	2,4	1,1	-4,1	-1,0	.
Tasso di cambio effettivo reale (IPCA, su base annua)	1,4	1,4	1,3	-4,5	0,0	-1,9	1,9	0,3	-4,0	0,8	-0,4
Cuneo fiscale sul lavoro per singolo lavoratore con salario medio (%)	28,2	29,6	29,8	29,8	30,8	30,9	31,0	31,6	.	.	.
Cuneo fiscale sul lavoro per singolo lavoratore con salario pari al 50% del salario medio (%)	18,5*	20,6	21,0	21,2	22,5	22,7	22,9	18,4	.	.	.
Totale delle passività del settore finanziario, dati non consolidati (su base annua)	8,3	-8,9	5,5	3,5	-0,5	6,0	0,4	0,9	.	.	.
Coefficiente di capitale di classe 1 (%) (2)	.	6,9	8,3	8,8	9,6	10,7	10,5	11,8	.	.	.
Rendimento sul capitale (%) (3)	.	4,9	3,8	3,8	-14,3	-1,2	-12,8	-3,2	.	.	.
Debiti deteriorati lordi (% del totale degli strumenti di debito e del totale di prestiti e anticipi) (4)	.	5,0	7,5	8,4	9,5	11,0	12,9	15,8	.	.	.
Tasso di disoccupazione	7,4	6,7	7,7	8,4	8,4	10,7	12,1	12,7	11,9	11,4	11,3
Tasso di disoccupazione di lunga durata (% della popolazione attiva)	3,8	3,1	3,5	4,1	4,3	5,7	6,9	7,8	.	.	.
Tasso di disoccupazione giovanile (% della popolazione attiva nella stessa fascia di età)	22,7	21,2	25,3	27,9	29,2	35,3	40,0	42,7	.	.	.
Tasso di attività (fascia di età 15-64)	62,4	62,9	62,3	62,0	62,1	63,5	63,4	63,9	.	.	.
Persone a rischio di povertà o esclusione sociale (% della popolazione totale)	25,9	25,5	24,9	25,0	28,1	29,9	28,5	28,3	.	.	.
Persone che vivono in famiglie a intensità lavorativa molto bassa (% della popolazione totale di età inferiore a 60 anni)	11,2	10,4	9,2	10,6	10,5	10,6	11,3	12,1	.	.	.
Saldo delle amministrazioni pubbliche (% del PIL)	-3,3	-2,7	-5,3	-4,2	-3,5	-3,0	-2,9	-3,0	-2,6	-2,5	-1,5
Rapporto gettito fiscale/PIL (%)	40,1	41,5	42,0	41,7	41,7	43,7	43,6	43,7	43,6	42,9	42,9
Saldo strutturale di bilancio (% del PIL)	.	.	.	-3,3	-3,3	-1,3	-0,9	-1,1	-1,0	-1,7	-1,4
Debito pubblico lordo (% del PIL)	100,9	102,3	112,5	115,3	116,4	123,2	128,8	132,3	132,8	132,4	130,6

1) Somma di strumenti di debito in portafoglio, altri investimenti e attività della riserva. (2, 3) Gruppi bancari e singole banche nazionali. (4) Gruppi bancari e singole banche nazionali, controllate estere (UE e non UE) e succursali estere (UE e non UE). (\*) Indica il BPM5 e/o il SEC95.

Fonte: Commissione europea (previsioni d'inverno 2015), Banca centrale europea

## 2. SQUILIBRI, RISCHI E AGGIUSTAMENTO

La presente sezione riporta l'esame approfondito previsto dalla procedura per gli squilibri macroeconomici, concentrandosi sui rischi e sulle vulnerabilità segnalati nella relazione sul meccanismo di allerta 2016. Analizza le ragioni alla base della debolezza della crescita della produttività, illustra le implicazioni dell'elevato rapporto debito/PIL e valuta la posizione competitiva dell'economia italiana. Espone altresì un'analisi dei problemi di aggiustamento sul mercato del lavoro e nel settore bancario e valuta in che modo le importanti riforme varate in tali settori possano contribuire a correggere gli squilibri e a rilanciare la crescita della produttività. Esamina poi in che modo l'economia italiana influisce sul resto della zona euro e in che modo ne è a sua volta influenzata. La sezione si chiude con la matrice di valutazione della procedura per gli squilibri macroeconomici che riepiloga le principali constatazioni.

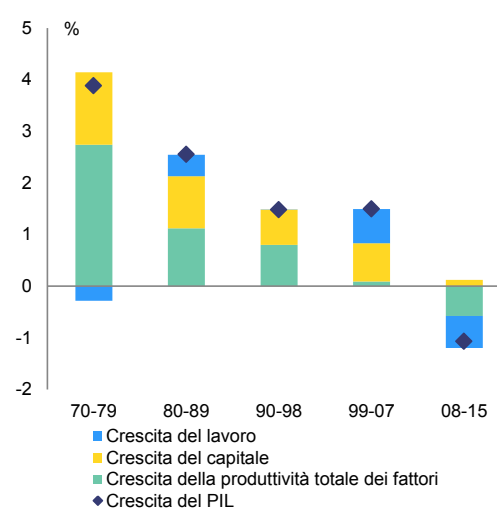
### 2.1. PRODUTTIVITÀ

La produttività italiana ristagna dalla metà degli anni '90. Grazie alla rapida crescita del dopoguerra, negli anni '80 il PIL pro capite italiano era al di sopra della media OCSE, ma dalla metà degli anni '90 la crescita economica ha subito un rallentamento e il PIL pro capite è peggiorato rapidamente rispetto alla zona euro e ai paesi dell'OCSE. Il grafico 2.1.1 indica che l'inversione di tendenza nella crescita è stata principalmente il risultato del minore contributo della produttività totale dei fattori, che misura l'efficienza con cui i fattori produttivi sono usati nell'economia. D'altro canto, l'input di capitale e, in una certa misura, di lavoro ha continuato a contribuire positivamente alla crescita, almeno fino alla crisi. Il grafico 2.1.2 mostra come la produttività totale dei fattori sia andata calando in Italia mentre è aumentata o è rimasta sostanzialmente stabile negli altri grandi paesi della zona euro.

Il divario di crescita della produttività interessa quasi tutti i settori dell'economia, ma nei servizi è più ampio. Non sono disponibili dati internazionali comparabili sulla produttività totale dei fattori a livello settoriale. Il grafico 2.1.3 mostra invece la crescita della produttività del lavoro nel periodo 1999-2014 per settori fondamentali dell'economia. La produttività del lavoro dipende dalla produttività totale dei fattori e dall'importo del capitale per unità di lavoro. Nel periodo 1999-2014 la crescita della produttività del lavoro in Italia è stata inferiore alla media della zona euro in tutti i settori tranne quello della finanza e delle assicurazioni. La produttività è aumentata in misura minore rispetto ad altri paesi della zona euro nel settore manifatturiero, mentre è di fatto diminuita nei servizi del commercio, trasporti, comunicazione e ristorazione (nei quali è

invece aumentata in altri grandi paesi della zona euro) e nelle attività professionali e di altro tipo (dove è diminuita più marcatamente che in altri grandi paesi della zona euro). Ricerche recenti indicano che il calo della crescita della produttività settoriale è la ragione principale della debolezza della produttività aggregata negli ultimi due decenni. La riallocazione delle risorse tra i settori ha continuato a contribuire alla crescita aggregata della produttività in misura analoga ai periodi precedenti<sup>(1)</sup>.

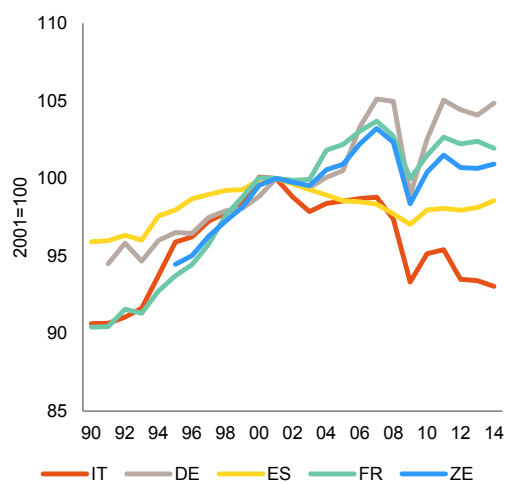
Grafico 2.1.1. Scomposizione della crescita del PIL



Fonte: Commissione europea (AMECO)

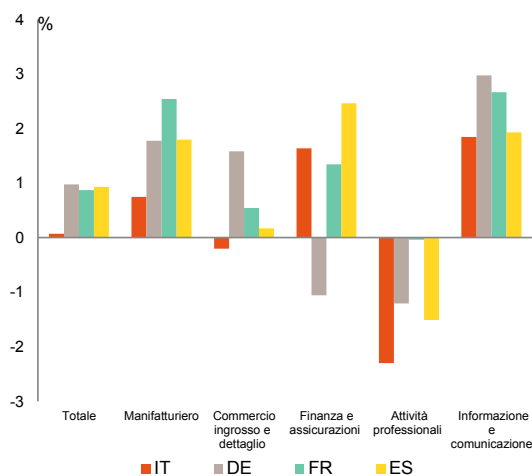
<sup>(1)</sup> Daveri F. e Antonicchia G. (2015), *Productivity and reallocation in Italy during the Great Recession*, seminario Istat, gennaio 2015, Roma.

Grafico 2.1.2. Crescita della produttività totale dei fattori



Fonte: Commissione europea (AMECO)

Grafico 2.1.3. Crescita della produttività del lavoro in determinati settori, 1999-2014

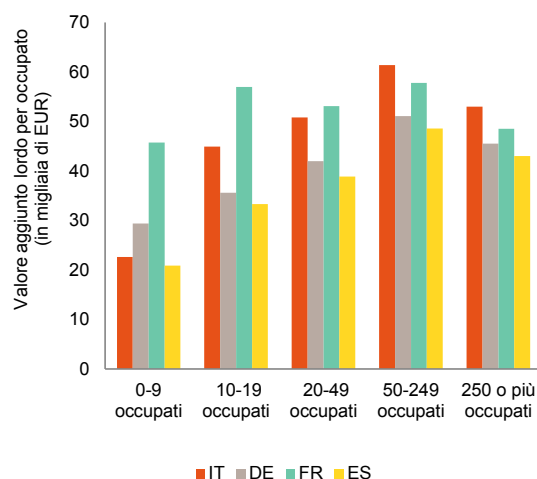


Fonte: Commissione europea

L'alta percentuale di piccole imprese nell'economia e la produttività molto bassa delle piccole imprese nel settore dei servizi frenano la produttività aggregata. Poiché le piccole imprese tendono ad avere una produttività minore rispetto alle grandi, la produttività aggregata in Italia risente della presenza di un'alta percentuale delle prime. È quest'alta percentuale il problema principale nel settore manifatturiero, nel quale le imprese italiane presentano livelli di produttività analoghi a quelli delle omologhe delle stesse dimensioni di altri Stati membri della zona euro. A

questo si aggiunge che, nel settore dei servizi, le microimprese e le piccole imprese italiane hanno una produttività minore rispetto alle omologhe tedesche e francesi (grafico 2.1.4).

Grafico 2.1.4. Produttività nel commercio per dimensione dell'impresa, 2013

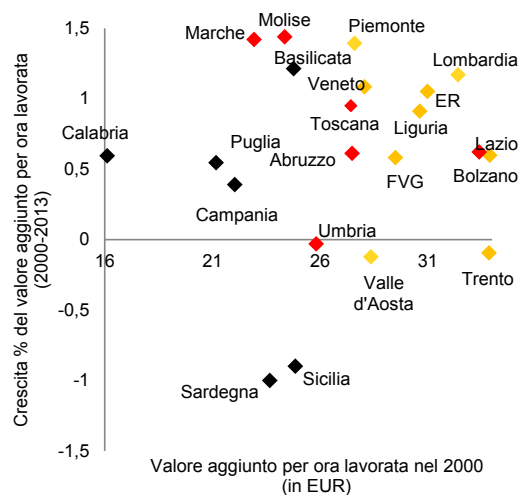


I dati riguardano i settori del commercio all'ingrosso e al dettaglio e della riparazione di autoveicoli e motocicli (G) secondo la classificazione statistica delle attività economiche nell'Unione europea (NACE).

Fonte: Commissione europea (Eurostat)

Non si riassorbono le grandi disparità regionali in termini di produttività. Il grafico 2.1.5 mostra le disparità regionali molto ampie in termini di produttività del lavoro nel settore manifatturiero, indicando anche che il divario non si è ridotto tra il 1999 e il 2013 (ultimi dati disponibili). Come indicato dalla Commissione nella relazione per paese 2015, alle grandi disparità nella produttività non corrisponde un'adeguata dinamica salariale, con conseguente perdita di competitività delle regioni meridionali rispetto al Nord. Una situazione molto simile emerge se si guarda alla produttività del lavoro nell'intera economia.

Grafico 2.1.5. **Produttività del lavoro nelle regioni italiane nel settore manifatturiero, 2000-2013**



In giallo: regioni settentrionali; in rosso: regioni centrali; in nero: regioni meridionali e isole. L'abbreviazione FVG indica il Friuli-Venezia Giulia, ER l'Emilia-Romagna.

**Fonte:** Commissione europea (Eurostat)

### Evidente allocazione inefficiente

I dati dimostrano l'aumento dell'allocazione inefficiente nel corso del tempo. La crescita della produttività totale dei fattori nel complesso dell'economia dipende dalla dinamica aziendale sotto due aspetti: in primo luogo, data la quota di fattori di ciascuna impresa, la produttività aggregata aumenta se le imprese impiegano questi fattori in modo più efficiente (ad es. grazie all'evoluzione tecnologica). Le carenze dell'Italia nell'innovazione e nella R&S sono analizzate nella sezione 3.4. In secondo luogo, la produttività aggregata aumenta se le risorse sono riallocate dalle imprese meno produttive a quelle più produttive. Recentemente la ricerca economica ha iniziato a misurare la riallocazione inefficiente delle risorse nell'economia usando i dati a livello di impresa. Se i mercati dei fattori e del prodotto funzionano con efficienza, la concorrenza obbliga a riallocare le risorse spostandole dalle imprese meno produttive a quelle più produttive (per esempio spingendo fuori mercato le meno produttive), con l'effetto di ridurre le differenze di produttività. I mercati inefficienti mantengono invece in vita imprese con livelli di produttività molto diversi. Secondo i risultati della ricerca, la dispersione della produttività totale dei fattori tra le imprese in termini di ricavi fornisce pertanto la

misura dell'allocazione inefficiente delle risorse nell'economia. Dalla ricerca emerge anche in quale misura tale dispersione abbassi il livello della produttività totale dei fattori aggregata nell'economia <sup>(2)</sup>. Uno studio recente calcola l'allocazione inefficiente nell'economia italiana basandosi su dati a livello di impresa <sup>(3)</sup>. Il grafico 2.1.6 mostra che nel periodo 1995-2013 l'allocazione inefficiente nel settore manifatturiero è aumentata di oltre il 70%: molto rapidamente nel periodo precedente la crisi e con qualche aggiustamento negli anni successivi. Dall'analisi emerge altresì che l'aumento dell'allocazione inefficiente è dovuto alla presenza di sempre più imprese a bassa produttività. Nel settore dei servizi l'allocazione inefficiente è aumentata ancor più rapidamente. Questi risultati sono coerenti con l'analisi a livello aggregato, che indica un rallentamento della produttività intorno alla metà degli anni '90.

L'aumento dell'allocazione inefficiente ha effetti considerevoli sulla produttività totale dei fattori. Stando allo studio, se l'allocazione inefficiente si fosse fermata ai livelli del 1995, nel 2013 la crescita della produttività totale dei fattori sarebbe stata maggiore di circa il 20%. La letteratura è ancora agli albori e sono disponibili pochi studi comparabili. I dati rilevati finora dimostrano che l'allocazione inefficiente è aumentata in Spagna nel periodo 2000-2007, mentre è diminuita in Francia e in Germania nel periodo 2002-2008, secondo tendenze sostanzialmente coerenti con le tendenze della produttività totale dei fattori indicate nel grafico 2.1.2 <sup>(4)</sup>.

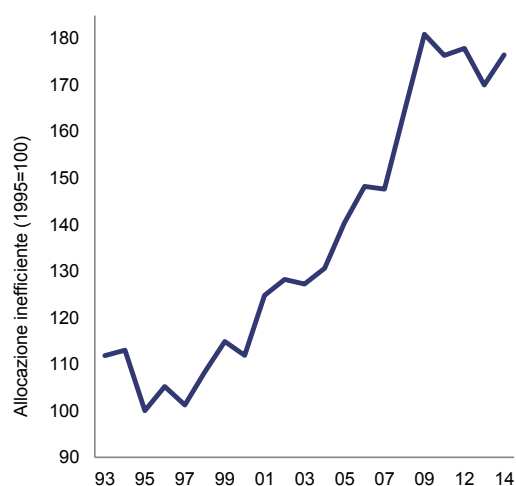
<sup>(2)</sup> In pratica, l'allocazione inefficiente è misurata come la varianza della produttività totale dei fattori moltiplicata per il prezzo del prodotto (produttività totale dei fattori in termini di ricavi) tra imprese. Per le precisazioni tecniche cfr. Chang-Tai H. e Klenow P.J. (2009), Misallocation and Manufacturing TPF in China and India, *The Quarterly Journal of Economics*, 124 (4): 1403-1448.

<sup>(3)</sup> LSE Enterprise (2016), Study on capital and labour misallocation in Italy: the productivity conundrum, ECFIN contract 2014 017/H.

<sup>(4)</sup> García-Santana M., Moral-Benito E., Pijoan-Mas J., Ramos R. (2015), *Growing like Spain*, mimeo, [http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/32232/MWP\\_WP\\_Crespo\\_Segura-Cayuela\\_2014\\_20.pdf](http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/32232/MWP_WP_Crespo_Segura-Cayuela_2014_20.pdf); Crespo A. and Segura-Cayuela R. (2014), *Understanding Competitiveness*, EUI Working papers 2014/20.

L'allocazione inefficiente delle risorse pare essere aumentata in misura maggiore all'interno delle diverse regioni geografiche, classi dimensionali delle imprese e settori industriali che trasversalmente a essi, così come, sempre secondo lo studio, all'interno delle diverse categorie che tra una categoria e l'altra. Questo significa che la riallocazione delle risorse alle imprese più produttive all'interno di ciascuna categoria aumenterebbe la produttività totale dei fattori più di una loro riallocazione in un'altra categoria: ad esempio, spostando lavoratori e capitale impiegati nel settore tessile verso le imprese più produttive dello stesso settore si realizzerebbero incrementi di produttività aggregata maggiori che spostandoli verso il settore dell'elettronica. Dall'analisi per area geografica emerge ad esempio che, mentre la produttività totale media dei fattori in termini di ricavi è da sempre inferiore nelle regioni meridionali, l'allocazione inefficiente delle risorse è tendenzialmente aumentata di più nelle altre regioni, soprattutto in quelle industrializzate del Nordovest e del Centro.

Grafico 2.1.6. **Allocazione inefficiente nel settore manifatturiero, 1993-2013**



Fonte: LSE Enterprise (2016), *Study on capital and labour misallocation in Italy: the productivity conundrum*, contratto ECFIN 2014 017/H.

L'ipotesi dell'allocazione inefficiente sembra essere suffragata dai disallineamenti tra produttività e salari sul mercato del lavoro e tra produttività e crescita dei prestiti sul mercato dei capitali. La relazione per paese 2015 ha sottolineato che, contrariamente ad altri paesi, in Italia le retribuzioni tendono a aumentare automaticamente con l'età e ha affrontato la questione della rilevanza delle qualifiche e del disallineamento tra domanda e offerta di competenze, indicative entrambe di un disallineamento tra salari, lavoro, competenze e produttività, e quindi di allocazione inefficiente <sup>(5)</sup>. Per quanto riguarda il capitale, la ricerca recente usa i dati a livello di impresa per analizzare come l'allocazione del credito si colleghi alla crescita della produttività totale dei fattori a livello di impresa. I risultati indicano che, contrariamente a quel che avviene in altri paesi, in particolare in Francia e Germania, in Italia l'allocazione del credito non reagisce alle variazioni di crescita della produttività <sup>(6)</sup>. È così confermata la precedente constatazione che nel periodo 1999-2007 non c'è stata, trasversalmente ai vari settori, alcuna correlazione fra la crescita dei prestiti (fonte principale del finanziamento degli investimenti) e la produttività totale dei fattori <sup>(7)</sup>. Le sezioni 2.4 e 2.5 trattano in maggiore dettaglio del funzionamento, rispettivamente, del mercato del lavoro e del mercato dei capitali e delle riforme in atto per modificare il quadro normativo superando le rigidità e inefficienze che attualmente ostacolano la riallocazione delle risorse.

L'allocazione inefficiente e la crescita debole della produttività totale dei fattori hanno molteplici cause radicate in profondità. L'analisi econometrica a livello di impresa conferma che la crescita inferiore della produttività totale dei fattori a livello d'impresa è riconducibile ad alcune delle caratteristiche stesse delle imprese italiane, quali la proprietà familiare, la predilezione per le banche relazionali scelte in funzione dei rapporti personali e i bassi livelli di istruzione del personale

<sup>(5)</sup> Commissione europea (2015), *Macroeconomic Imbalances. Country Report – Italy 2015*, European Economy – Occasional Papers, n. 219

<sup>(6)</sup> Di Mauro F., Hassan F., Gianmarco I.P. Ottaviano (2015), sessione poster in occasione della conferenza "Enhancing competitiveness and fostering sustainable growth", Banca centrale europea, Francoforte sul Meno, giugno 2015.

<sup>(7)</sup> Ottaviano G.I.P. e F. Hassan (2014), *Italy: the great unlearning*, VoxEu.org.

impiegatizio e dirigenziale<sup>(8)</sup>. Indica inoltre che proprietà statale e ricorso alla cassa integrazione guadagni (cfr. sezione 2.3) sono associati a un'allocazione ancor più inefficiente. Più in generale la letteratura sottolinea il ruolo che svolgono il quadro di concorrenza, la pubblica amministrazione e il sistema giudiziario nel favorire o ostacolare la riallocazione e la produttività<sup>(9)</sup>. Questi fattori sono illustrati nelle sezioni 3.2, 3.3 e 3.6. La crescita della produttività totale dei fattori dipende anche in modo determinante dal capitale umano e dalla capacità d'innovazione. Questi fattori sono illustrati nella sezione 3.4. Incrementare la produttività mediante riforme strutturali nei settori citati è anche una delle raccomandazioni rivolta dal Consiglio alla zona euro per il 2016.

---

<sup>(8)</sup> LSE Enterprise (2016), Study on capital and labour misallocation in Italy: the productivity conundrum, ECFIN contract 2014 017/H.

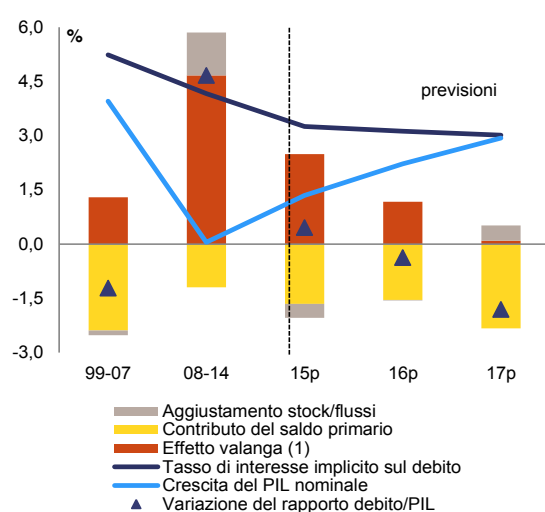
<sup>(9)</sup> Commissione europea (2015), *Macroeconomic Imbalances. Country Report – Italy 2015*, European Economy – Occasional Papers, n. 219.



## 2.2. DEBITO PUBBLICO

L'elevato debito pubblico dell'Italia continua ad essere una fonte di vulnerabilità per l'economia. Il rapporto debito/PIL è aumentato in media di 4,7 punti percentuali di PIL l'anno nel periodo della crisi 2008-2014 (grafico 2.2.1), salendo dal minimo pre-crisi attorno al 100% del 2007 al 132,3% del 2014. Quest'aumento consistente è derivato soprattutto dall'ampio divario tra i tassi di interesse impliciti sul debito assai elevati (4,2% in media) e la crescita annua media del PIL nominale vicina a zero (crescita del PIL reale -1,3% e deflatore +1,4%), ossia dal cosiddetto "effetto valanga". Per converso, il saldo primario rimasto in media in avanzo (1,2% del PIL) ha frenato la dinamica del debito, in un rallentamento compensato tuttavia dall'ingente aggiustamento *stock*/flussi collegato soprattutto al sostegno finanziario fornito ai paesi della zona euro sottoposti a programma e all'accumulo di riserve di liquidità. Secondo le previsioni d'inverno 2016 della Commissione, il debito pubblico lordo dovrebbe aver toccato il massimo nel 2015, al 132,8% del PIL. Nelle previsioni il rapporto debito/PIL subirà una lieve flessione nel 2016 che dovrebbe accentuarsi nel 2017 (130,6%) grazie all'attesa ripresa dell'attività economica reale e dell'inflazione, accompagnata da un'ulteriore diminuzione del tasso d'interesse implicito sul debito.

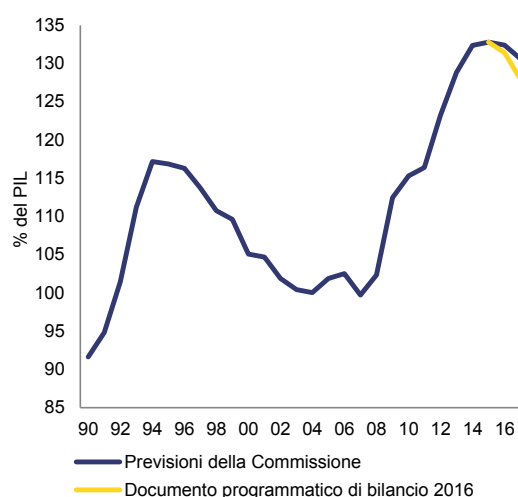
Grafico 2.2.1. Cause della variazione % annua del rapporto debito pubblico/PIL dell'Italia



L'effetto valanga deriva dalla differenza tra il tasso di interesse implicito sul debito e la crescita del PIL nominale. L'aggiustamento *stock*/flussi comprende tutte le operazioni che incidono sulla variazione di debito pubblico ma che non sono incluse nel saldo delle amministrazioni pubbliche.

Fonte: Commissione europea

Grafico 2.2.2. Evoluzione del debito pubblico italiano

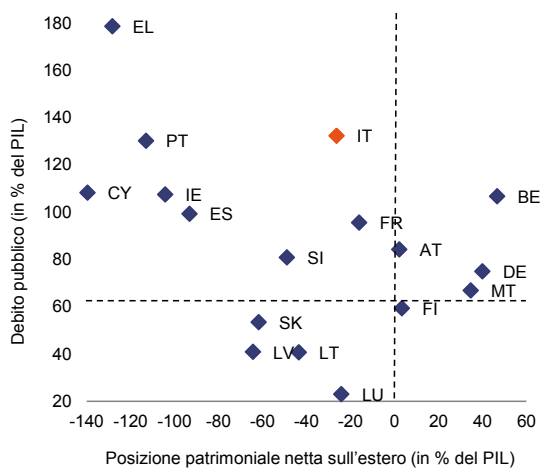


Fonte: Commissione europea

La crisi del debito sovrano mostra che livelli elevati di debito (privato e pubblico) possono condurre a politiche di bilancio procicliche. Da metà 2011 l'economia italiana, indebolita nelle posizioni esterna e di bilancio dalla crisi finanziaria mondiale, risente pesantemente della maggiore avversione al rischio dei mercati finanziari. L'Italia ha registrato un saldo negativo, e in peggioramento, delle partite correnti (minimo del -3,5% del PIL nel 2010) e una posizione patrimoniale netta sull'estero negativa. In questo contesto i titoli di Stato e gli strumenti di debito privato italiani hanno iniziato a dover pagare premi di rischio consistenti rispetto ai paesi del nucleo centrale della zona euro, tanto che a fine 2011 i tassi di interesse avevano toccato livelli insostenibili, con differenziali di rendimento di oltre 700 punti base tra le obbligazioni di Stato italiane a due anni e quelle tedesche. Questa precarietà ha costretto il governo italiano ad adottare nel 2011-2013 una politica di bilancio restrittiva fortemente prociclica al fine di riconquistare credibilità sui mercati finanziari e presso gli altri portatori d'interessi. La conseguenza è stata un aumento dell'avanzo primario strutturale di circa 3 punti percentuali sull'arco del triennio. Questo ingente sforzo di bilancio in un periodo di divario negativo tra prodotto effettivo e potenziale, di domanda complessivamente debole e di non corretto funzionamento dei meccanismi di trasmissione della politica monetaria ha tuttavia inciso sulle

prospettive economiche a breve termine dell'Italia, acuendo al tempo stesso l'impatto della crisi sul mercato del lavoro e sulla resilienza del settore bancario. Il rapporto debito pubblico/PIL è aumentato ulteriormente e la posizione patrimoniale netta sull'estero si è sostanzialmente stabilizzata attorno a -25/-30% del PIL (grafico 2.2.3), mentre il saldo delle partite correnti è migliorato notevolmente (2,2% del PIL nel 2015). Grazie agli interventi attuati a livello sia nazionale sia di zona euro, la situazione è ora profondamente diversa da quella prevalente al culmine della crisi e, nonostante le recenti turbolenze sui mercati finanziari, i differenziali di rendimento tra le obbligazioni di Stato italiane a due anni e quelle tedesche si attestano attualmente attorno ai 50-70 punti base (130-160 punti base per i titoli a dieci anni). Eppure l'Italia non ha ancora risolto la vulnerabilità legata all'elevato debito pubblico e alla debolezza della crescita potenziale.

Grafico 2.2.3. Debito pubblico e posizione patrimoniale netta sull'estero, 2014

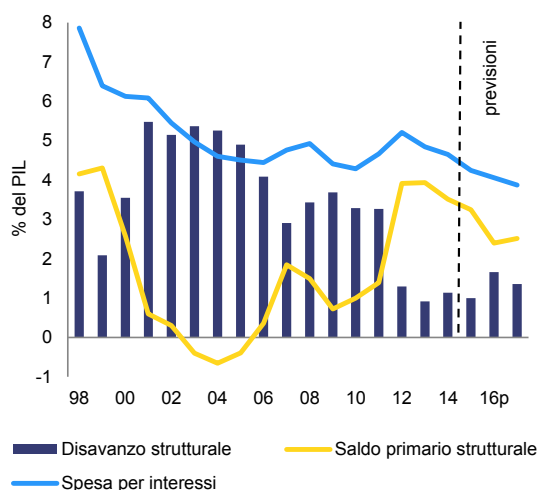


Fonte: Commissione europea

Il settore bancario italiano resta esposto al rischio sovrano. L'esposizione del settore bancario del paese verso i titoli di Stato italiani è più che triplicata dal 2008 (da meno dell'8% a circa il 25% del PIL a fine 2015). Da metà 2013 l'esposizione delle banche ai titoli di Stato si è sostanzialmente stabilizzata, aiutata dall'azione incisiva della BCE, tra l'altro tramite le "operazioni monetarie definitive" annunciate nell'estate 2012 e il programma ampliato di acquisto di attività lanciato a gennaio 2015. Con il ritorno degli

investitori stranieri e la ripresa delle opportunità di investimento privato, nei prossimi anni le banche italiane potrebbero ridurre considerevolmente l'esposizione ai titoli di Stato, ma per il momento restano vulnerabili ai possibili cambiamenti repentini di percezione del rischio sovrano sui mercati finanziari. A medio-lungo termine il completamento dell'Unione bancaria, associato alla proposta Unione dei mercati dei capitali, dovrebbe approfondire l'integrazione dei mercati finanziari nella zona euro e, quindi, migliorare la resilienza del settore bancario italiano.

Grafico 2.2.4. Saldi strutturali delle amministrazioni pubbliche

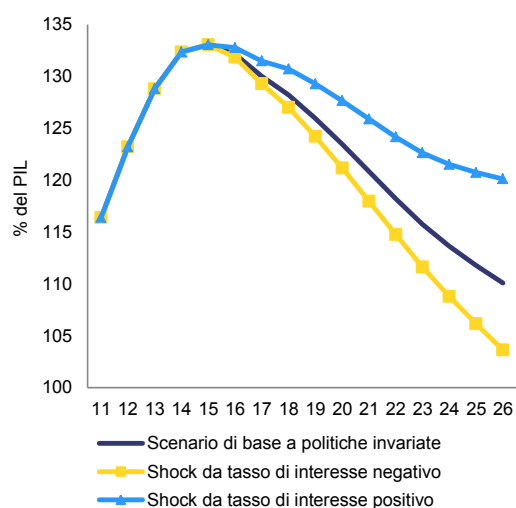


Fonte: Commissione europea

Si prevede che nel 2016 il saldo primario strutturale peggiori toccando un livello non in linea con una riduzione adeguata del rapporto debito/PIL. Secondo le previsioni d'inverno 2016 della Commissione, l'Italia subirà un calo generale dell'avanzo primario strutturale pari a circa 1,5 punti percentuali del PIL, che, a politiche invariate, lo farà scendere dal recente massimo di circa il 4% del PIL del 2013 al 2,4% nel 2016 e al 2,5% nel 2017 (grafico 2.2.4). Il ritmo di riduzione del debito ne risulterebbe nettamente rallentato. In uno scenario di base stilizzato in cui il saldo primario strutturale è mantenuto costante al 2,5% del PIL oltre l'orizzonte di previsione, il rapporto debito/PIL scenderebbe al di sotto del 125% solo nel 2020 e a circa il 110% nel 2026. Questi valori ancora elevati del rapporto debito pubblico/PIL implicano che, a politiche invariate, l'Italia resterebbe, a medio termine, vulnerabile

agli *shock* negativi <sup>(10)</sup>. In uno scenario alternativo che presuppone la piena conformità a partire dal 2017 allo sforzo di bilancio richiesto nell'ambito del braccio preventivo del patto di stabilità e crescita, il rapporto debito/PIL diminuirebbe in modo più consistente scendendo a circa il 120% del PIL nel 2020. Questo scenario, che richiederebbe tuttavia un ritorno dell'avanzo primario strutturale a circa il 4% del PIL a medio termine, si basa sull'ipotesi alquanto favorevole di un differenziale tra costo del servizio del debito dell'Italia e crescita economica che si aggiri, in media, sullo 0,5%.

Grafico 2.2.5. Debito pubblico in diverse ipotesi di tassi d'interesse



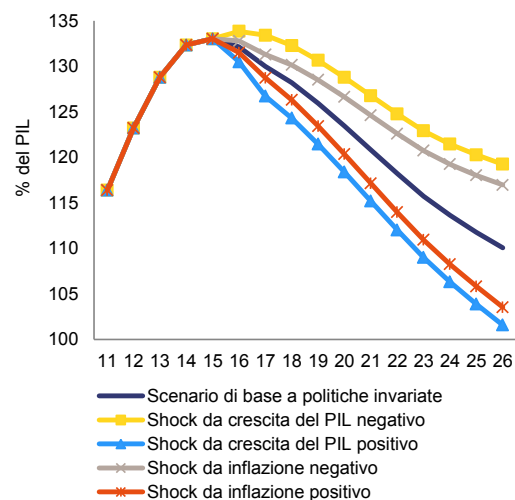
Lo scenario dello "shock da tasso di interesse negativo" ipotizza uno shock negativo uniformato (permanente) di 1 punto percentuale per i tassi di interesse sia a breve sia a lungo termine sul debito di nuova emissione e su quello rinnovato. Lo scenario dello "shock da tasso di interesse positivo" ipotizza uno shock positivo uniformato (permanente) di 2 punti percentuali per i tassi di interesse sia a breve sia a lungo termine sul debito di nuova emissione e su quello rinnovato per i primi 3 anni di proiezioni, seguito dallo shock di 1 punto percentuale nel restante periodo di proiezione.

Fonte: Commissione europea - Fiscal Sustainability Report

Eventuali *shock* negativi ritarderebbero ulteriormente la riduzione del rapporto debito/PIL. L'indebolimento della posizione di bilancio previsto per il 2016 rende il paese vulnerabile agli *shock* negativi a medio termine: ad esempio, in futuro il servizio del debito potrebbe

risultare più caro del previsto se si riaffacciasse sui mercati finanziari una forte avversione al rischio e/o se perdesse credibilità l'impegno delle autorità ad attuare la disciplina di bilancio. Il grafico 2.2.5 mostra l'evoluzione del debito pubblico in diverse ipotesi alternative sui tassi d'interesse. Muovendo dallo scenario di base stilizzato (a politiche invariate) che incorpora tassi di interesse nominali impliciti sul debito pari in media al 3,4% nel periodo 2016-2026, lo *shock* ipotizzato comporterebbe tassi di interesse nominali impliciti pari in media al 4,1% e un rapporto debito/PIL ancora attorno al 120% nel 2026 (rispetto al 110% dello scenario di base). Un risultato analogo si otterrebbe in caso di crescita inferiore del PIL o di inflazione più bassa, ad esempio a causa di un'attuazione inefficiente del programma di riforme in corso (grafico 2.2.6).

Grafico 2.2.6. Debito pubblico in diverse ipotesi di crescita e inflazione



Lo scenario dello "shock da crescita del PIL negativo" ipotizza uno shock negativo potenziato (permanente) di 0,5 punti percentuali per la crescita del PIL. Lo scenario dello "shock da crescita del PIL positivo" ipotizza uno shock positivo potenziato (permanente) di 0,5 punti percentuali per la crescita del PIL. Lo scenario dello "shock da inflazione negativo" ipotizza uno shock negativo uniformato (permanente) di 0,5 punti percentuali. Lo scenario dello "shock da inflazione positivo" ipotizza uno shock positivo uniformato (permanente) di 0,5 punti percentuali.

Fonte: Commissione europea - Fiscal Sustainability Report

<sup>(10)</sup> Commissione europea (2015), *Fiscal Sustainability Report 2015*, European Economy – Institutional Paper, n. 018.

Le riforme delle pensioni adottate in passato favoriscono la sostenibilità a lungo termine del debito pubblico italiano. La piena attuazione delle riforme delle pensioni adottate in passato, associata a un orientamento di bilancio prudente, contribuirebbe ad assicurare la sostenibilità a lungo termine dell'elevato debito pubblico italiano. Grazie alle profonde riforme adottate in passato, a lungo termine la spesa pensionistica dovrebbe diminuire leggermente in percentuale del PIL, nonostante il considerevole aumento dell'indice di dipendenza dovuto all'invecchiamento della popolazione. Questi risparmi dovrebbero sostanzialmente controbilanciare l'aumento della spesa sanitaria e della spesa per l'assistenza a lungo termine<sup>(1)</sup>. Si noti tuttavia che queste proiezioni muovono dall'ipotesi di una piena attuazione delle recenti riforme delle pensioni e di un'evoluzione positiva della partecipazione al mercato del lavoro e della produttività.

Le scadenze del debito si stanno nuovamente allungando. L'Ufficio per la gestione del debito pubblico dell'Italia porta avanti una strategia volta a allungare la scadenza media dei titoli di Stato limitandone nel contempo il costo di emissione. Nel 2010 la scadenza media dei titoli di Stato ha toccato il massimo degli oltre sette anni. Durante la crisi del debito sovrano l'Ufficio per la gestione del debito si è visto costretto, data l'assenza di domanda di scadenze a lungo termine, a ridurre la scadenza media del debito, che a fine 2014 era scesa a 6,4 anni. L'Ufficio è tuttavia riuscito a sfruttare le condizioni di mercato favorevoli e a fine 2015 la scadenza media del debito è risalita leggermente, attestandosi intorno ai 6,5 anni. I titoli a tasso fisso rappresentavano il 72,5% circa di tutti i titoli di Stato, i titoli indicizzati all'inflazione il 14% e i titoli a tasso variabile (compresi quelli a breve termine) il 13,5%. Allo stesso tempo l'Ufficio per la gestione del debito approfitta dei minimi storici toccati dai tassi di interesse nominali: nel 2015 il rendimento medio all'emissione è stato dello 0,70% (rispetto al 3,11% del 2012).

<sup>(1)</sup> Commissione europea (2015), The 2015 Ageing Report - Economic and budgetary projections for the 28 EU Member States (2013-2060), European Economy 3/2015.

I proventi da privatizzazioni e la riduzione della riserva di liquidità contribuiscono a frenare la dinamica del debito. I risultati del 2015 in termini di debito hanno beneficiato di proventi da privatizzazioni per circa 6,6 miliardi di EUR (pari allo 0,4% del PIL), tra cui il rimborso dei Monti bond da parte della Banca Monte dei Paschi di Siena (1 miliardo di EUR), la cessione della partecipazione del ministero dell'Economia e delle finanze nel capitale dell'ENEL (2,2 miliardi di EUR) e l'offerta pubblica iniziale di Poste Italiane (3,2 miliardi di EUR). Per converso, hanno risentito di un'ulteriore ondata di pagamenti dei debiti commerciali pregressi della pubblica amministrazione (circa 0,4% del PIL) e dei flussi *swap* negativi e delle *swaptions* (circa 0,4% del PIL) inerenti a operazioni effettuate in passato per coprire il rischio di aumento dei tassi di interesse. Le privatizzazioni sosterranno la riduzione del debito in quanto nel periodo 2016-2018 il governo prevede di ricavarne ogni anno lo 0,5% del PIL. La privatizzazione di una quota fino al 40% del gruppo Ferrovie dello Stato (FS) è stata tuttavia rinviata a dopo il 2016.

#### Quadro di bilancio

Le analisi delle previsioni del governo condotte dall'organismo nazionale per il controllo del bilancio convalidano la trasparenza e l'assunzione di responsabilità. Nel corso del 2015 l'Ufficio parlamentare di bilancio, operativo dal 2014, ha via via intensificato l'attività: ha il compito di svolgere analisi e verifiche sulle previsioni macroeconomiche e di finanza pubblica del governo e di valutare il rispetto delle regole di bilancio; i suoi rapporti e le audizioni parlamentari contribuiscono alla trasparenza della procedura di bilancio. Ad esempio, nella recente valutazione del bilancio per il periodo 2016-2018, l'Ufficio ha considerato le sottostanti previsioni di crescita accettabili per il 2015 e il 2016, ma eccessivamente ottimistiche per il 2017 e il 2018. L'Ufficio ha rilevato che se, come previsto, il limite del 3% per il rapporto disavanzo/PIL sarà rispettato negli anni a venire, la coerenza complessiva della strategia di bilancio rispetto alle altre regole del patto di stabilità appare soggetta a forti rischi sia per quanto riguarda la parte preventiva sia per quanto riguarda la regola del debito. Tuttavia, finora l'Ufficio si è limitato a commentare la misura in cui l'Italia ha rispettato le norme di bilancio europee e non la conformità alle

norme specifiche al paese. Benché rifletta in una certa misura l'importante interrelazione tra il quadro di bilancio italiano e le norme dell'UE, questa linea non promuove tuttavia la titolarità nazionale della regola del pareggio di bilancio strutturale iscritta nella Costituzione.

Sono in corso iniziative per riformare il quadro di bilancio dell'Italia. Come illustrato nel riquadro 2.2.1, la spesa pubblica in percentuale del PIL potenziale è cresciuta costantemente dal 1999 nonostante gli sforzi significativi profusi per contenere la dinamica della spesa. Recentemente sono state adottate iniziative di revisione della spesa, ma gli obiettivi di risparmio tendono ad essere ridimensionati o a non essere centrati. Gli esercizi di revisione della spesa pubblica dovrebbero diventare sistematici grazie alla riforma generale della procedura di bilancio in corso di adozione, che in potenza potrà allineare maggiormente, a medio termine, il processo di bilancio italiano a un approccio di formazione del bilancio incentrato sui risultati. Per gli enti locali gli obblighi del pareggio di bilancio stanno sostituendo il patto di stabilità interno, ma gli ampi poteri di spesa tuttora non accompagnati da una capacità di bilancio autonoma potrebbero contribuire a determinare eccedenze di spesa a livello locale. Benché possa risultare difficile ridurre in modo significativo la spesa primaria italiana lasciando invariato il perimetro dell'intervento statale, una revisione sistematica della spesa a tutti i livelli di governo permetterebbe di accrescere l'efficienza della spesa pubblica e di renderne la composizione più favorevole alla crescita. La fissazione di massimali di spesa pluriennali vincolanti, sostenuta dalla piena attuazione di revisioni periodiche, potrebbe aiutare a mantenere l'andamento della spesa in linea con le entrate.

### Riquadro 2.2.1. Struttura e evoluzione della spesa pubblica in Italia

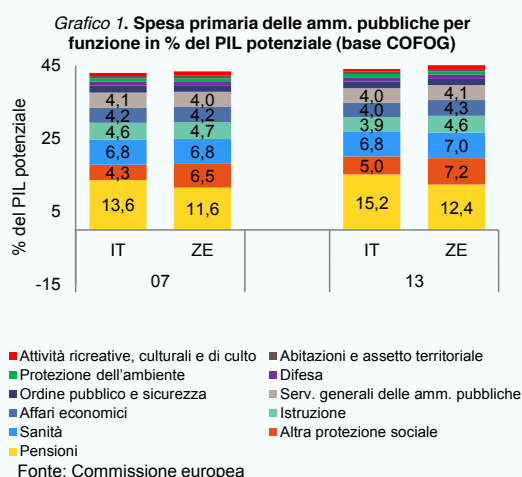
Una recente analisi della Commissione<sup>1</sup> conclude che la spesa pubblica totale dell'Italia in percentuale del PIL potenziale è in costante aumento dal 1999, a causa sia del contenimento insufficiente della spesa primaria corrente negli anni precedenti la crisi sia della crescita potenziale eccezionalmente debole dopo la crisi finanziaria mondiale. Di conseguenza, la spesa pubblica complessiva dell'Italia supera ora la media della zona euro nonostante una spesa primaria lievemente inferiore alla media. In particolare, i costi del servizio del debito continuano ad assorbire risorse molto maggiori rispetto al resto della zona euro, a causa di un livello del debito molto più elevato e di tassi di interesse più alti. Gli ampi differenziali tra i tassi di interesse impliciti pagati sul debito e la debole crescita nominale potenziale hanno inoltre determinato un'evoluzione negativa del debito pubblico italiano, in particolare dopo la crisi del debito sovrano del 2010-2011.

I maggiori costi del servizio del debito e un obiettivo di bilancio a medio termine più impegnativo implicano che, per evitare un onere fiscale relativamente più elevato, l'Italia dovrà ricondurre l'aumento della spesa primaria al di sotto del resto della zona euro riducendola di circa 2,5 punti percentuali. Per il paese resta nel contempo pressante la sfida della sostenibilità del debito, perché per rispettare la regola del debito prevista dal patto di stabilità e crescita sarà necessario un avanzo primario molto elevato, dell'ordine del 4% del PIL, anche nell'ipotesi di una tendenza positiva che a medio termine riduca a 0,5 punti percentuali il differenziale tra costo del servizio del debito e crescita potenziale.

La spesa pubblica complessiva dell'Italia appare inoltre sempre più sbilanciata a favore degli anziani, mentre durante la crisi le voci di spesa a promozione della crescita hanno subito limitazioni considerevoli. In particolare, la spesa pensionistica italiana in percentuale del PIL potenziale è al secondo posto nell'UE/OCSE dopo la Grecia, mentre la crisi ha colpito in modo particolare gli investimenti nelle infrastrutture, nell'istruzione e nell'innovazione (grafico 1). Questi sviluppi, che vengono a sommarsi alle inefficienze di vecchia data, rischiano di incidere sull'anemica crescita potenziale del paese. Inoltre, le riforme delle pensioni adottate in passato, in

particolare quella in vigore dal 2012, devono essere attuate pienamente perché possano continuare a contribuire alla sostenibilità del sistema, a innalzare il tasso molto basso di partecipazione al mercato del lavoro e a sostenere l'adeguatezza delle prestazioni future.

Nel complesso potrà risultare difficile, in futuro, comprimere in modo significativo la spesa primaria dell'Italia lasciando invariato il perimetro dell'intervento statale. In questo contesto, una revisione sistematica della spesa a tutti i livelli di governo contribuirebbe ad accrescere l'efficienza della spesa pubblica e a renderne la composizione più favorevole alla crescita, così da sostenere gli sforzi di riforma strutturale in corso e dare impulso alla crescita potenziale del paese. Questo è particolarmente vero in un contesto di bassa inflazione, nel quale il contenimento della spesa pubblica potrebbe non essere sufficiente di per sé a mantenerne il tasso di crescita a livelli inferiori alla debole crescita nominale del PIL potenziale. La sfida è accentuata dalla necessità per l'Italia di contenere al di sotto del resto della zona euro la dinamica del deflatore al fine di ristabilire la competitività di prezzo e di costo. Nelle proiezioni della crescita futura su cui si basano gli aggiustamenti sul versante della spesa l'Italia dovrebbe in ogni caso attenersi a un approccio prudente in attesa di quel cambiamento di passo da tempo necessario nell'assetto istituzionale senza il quale gli altri sforzi di riforma potrebbero non produrre gli effetti ricercati.



<sup>(1)</sup> Lorenzani D. e V. Reitano (2015), "Italy's Spending Maze Runner – an analysis of the structure and evolution of public expenditure in Italy" – *European Economy, Discussion Papers* 023|2015, dicembre 2015.

### Valutazione dell'andamento delle esportazioni

#### Crescita delle esportazioni e quota di mercato

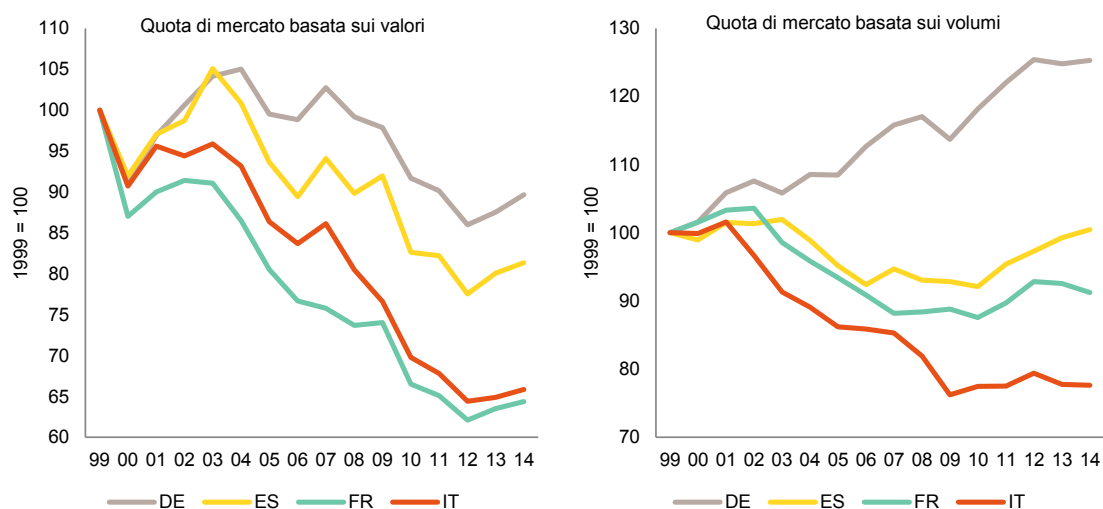
L'Italia è tra i maggiori esportatori mondiali. In termini di valore delle esportazioni, nel 2014 l'Italia era al quinto posto tra i paesi UE (dopo la Germania, il Regno Unito, la Francia e i Paesi Bassi). Il paese è anche tra i maggiori esportatori mondiali. Negli ultimi anni le esportazioni nominali di beni e servizi in percentuale del PIL sono gradualmente aumentate attestandosi al 30% circa, valore comparabile a quello di altri grandi paesi dell'UE come la Francia (29%) e la Spagna (33%) ma inferiore a quello della Germania (46%). In termini di valore, nel 2014 i beni hanno rappresentato l'82% delle esportazioni italiane, mentre i servizi hanno costituito soltanto il 18%. A fare la parte del leone nelle esportazioni di beni sono stati i prodotti manifatturieri, che hanno rappresentato il 96% del valore delle esportazioni nel 2014. Nello stesso anno l'UE e la zona euro hanno assorbito rispettivamente il 55% e il 40% delle esportazioni italiane di beni. Negli ultimi anni le esportazioni di beni dell'Italia si sono

orientate sempre più verso i paesi terzi. Nel 2014 appena cinque regioni italiane, soprattutto nel Nord del paese (Piemonte, Lombardia, Emilia-Romagna, Veneto e Toscana), sono state responsabili di circa l'80% delle esportazioni di beni.

Il calo della quota italiana del mercato delle esportazioni dall'adozione dell'euro si è aggravato durante la prima fase della crisi e in seguito il recupero è stato pressoché nullo. Dall'adozione dell'euro nel 1999 la quota italiana del mercato delle esportazioni (beni e servizi) si è notevolmente ridotta. Questa tendenza, imputabile alla crescente partecipazione dei mercati emergenti al commercio mondiale, ha colpito anche altre economie avanzate, ma l'Italia ha subito l'impatto maggiore. Durante la prima fase della crisi, in cui il commercio mondiale ha subito un crollo (2008-2009), l'erosione delle quote del mercato delle esportazioni dei grandi paesi europei ha subito un'ulteriore accelerazione, ma l'Italia è stata colpita più duramente in termini di esportazioni nominali di beni e servizi rispetto ad altri paesi

## 2.3. COMPETITIVITÀ ESTERNA

Grafico 2.3.1. Quota del mercato delle esportazioni di beni e servizi



Le quote del mercato delle esportazioni basate sul valore si riferiscono a tutti i paesi. Le quote del mercato delle esportazioni basate sul volume si riferiscono a 36 mercati industriali.

Fonte: Commissione europea (Eurostat, AMECO)

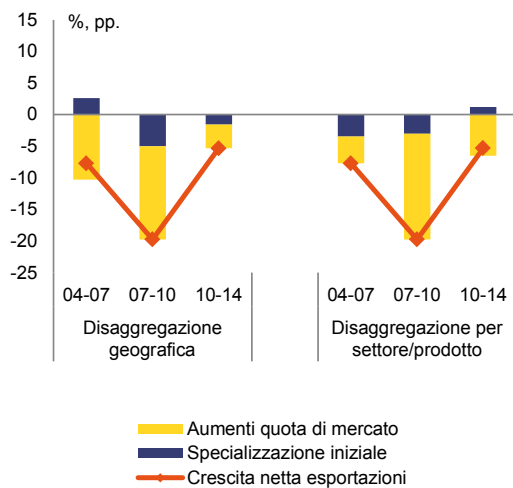
suoi omologhi. Pertanto il calo della quota italiana del mercato delle esportazioni – sia in termini di volume che di valore – è stato notevolmente superiore a quello di Germania e Spagna e più simile a quello della Francia (grafico 2.3.1). Nel 2010 la crescita nominale delle esportazioni italiane ha registrato una ripresa, sebbene inferiore a quella di altri paesi europei suoi omologhi (ad eccezione della Francia), che ha arrestato il calo in termini di volume della quota italiana del mercato delle esportazioni, la quale non è però tornata a crescere negli anni successivi. Per quanto riguarda l'evoluzione della quota del mercato delle esportazioni in termini di valore (che riflette la qualità delle esportazioni, ma tende ad essere distorto dal prezzo dei prodotti energetici e dalle fluttuazioni dei tassi di cambio), la situazione si è stabilizzata soltanto nel 2013 e in seguito anche in questo caso c'è stato un lieve recupero, inferiore però a quello di altri paesi comparabili. L'aumento può essere spiegato in parte con l'andamento leggermente più favorevole della competitività di costo e di prezzo, dovuto al deprezzamento dell'euro e al contenimento delle dinamiche salariali (cfr. "Competitività di costo e di prezzo" nella presente sezione). Inoltre, il modesto incremento potrebbe essere in parte imputabile all'effetto meccanico del rallentamento del commercio mondiale nel biennio 2013-2014. È quindi troppo presto per stabilire se la tendenza al ribasso della quota dell'Italia del mercato delle esportazioni sia stata definitivamente arrestata.

La diminuzione della quota dell'Italia del mercato delle esportazioni nell'ultimo decennio è imputabile soprattutto all'erosione della competitività. La crescita nominale netta delle esportazioni di beni di un paese (ossia la crescita nominale delle esportazioni di beni al netto della domanda nominale mondiale di importazioni di beni) può essere scomposta in una componente esogena, che riflette la specializzazione iniziale (fissa, almeno a breve termine), e una componente endogena, che riflette i risultati in termini di competitività (correlata alla strategia sui fattori di costo e non di costo e pertanto sotto il controllo del paese). La disaggregazione può essere effettuata per mercati geografici e per mercati merceologici. L'erosione della quota italiana del mercato delle esportazioni a partire dal 2004 è ascrivibile soprattutto alla perdita di competitività (grafico 2.3.2). In determinati periodi un'incidenza negativa è stata esercitata anche dai modelli

iniziali di specializzazione geografica e merceologica delle esportazioni italiane, ma in generale questi effetti esogeni sono stati relativamente limitati e negli ultimi anni sono diminuiti. Nel periodo 2010-2014 la specializzazione merceologica delle esportazioni italiane è stata addirittura leggermente favorevole. Dal punto di vista geografico, negli anni più recenti il paese ha registrato un peggioramento dell'andamento delle esportazioni rispetto ai partner della zona euro, a fronte di un miglioramento rispetto ai paesi non appartenenti alla zona euro, dovuto in parte al deprezzamento dell'euro. Le esportazioni di beni italiani verso Stati Uniti, Turchia, Cina, Hong Kong, Corea del Sud e Arabia Saudita sono state particolarmente dinamiche nel periodo 2009-2014. Tuttavia sussistono rischi di una revisione al ribasso legati alle tensioni geopolitiche e al rallentamento della domanda esterna proveniente dai mercati emergenti. Ad esempio, le esportazioni di beni verso la Russia, che rappresentavano il 2,8% delle esportazioni totali di beni dell'Italia nel 2013, sono calate di quasi il 12% nel 2014 e di un ulteriore 27% durante i primi dieci mesi del 2015 rispetto allo stesso periodo del 2014. Inoltre, nei primi dieci mesi del 2015 le esportazioni di beni verso la Cina hanno registrato una stagnazione rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente. Per contro, le esportazioni di beni verso gli Stati Uniti sono aumentate del 22% nei primi dieci mesi del 2015 rispetto allo stesso periodo del 2014.



Grafico 2.3.2. **Disaggregazione geografica, settoriale e merceologica della crescita nominale netta delle esportazioni italiane**



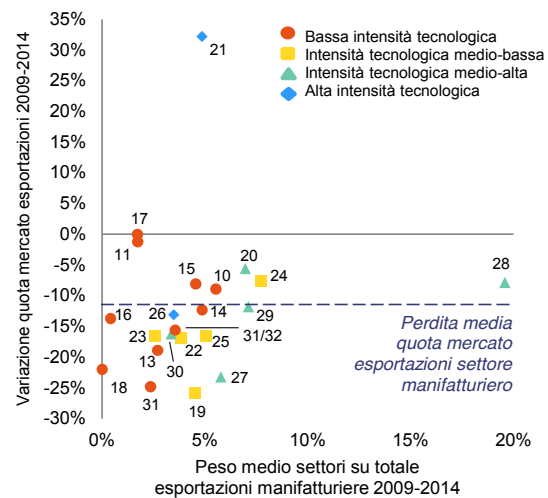
La crescita netta delle esportazioni è definita come crescita nominale delle esportazioni al netto della domanda mondiale nominale di importazioni. La crescita netta negativa/positiva delle esportazioni è associata rispettivamente alla diminuzione e all'aumento della quota del mercato delle esportazioni. La componente della specializzazione iniziale riflette la misura in cui le esportazioni italiane sono state orientate verso mercati geografici di destinazione o merceologici dinamici. Un mercato di destinazione o merceologico è considerato dinamico se il totale delle importazioni verso tale mercato aumenta più rapidamente del totale delle importazioni mondiali. La componente dell'aumento della quota di mercato riflette i risultati dell'Italia in termini di competitività sui mercati di destinazione o merceologici. Sono prese in considerazione solo le esportazioni di beni.

**Fonte:** Commissione europea

Il recente calo della quota del mercato delle esportazioni sembra più contenuto nei settori caratterizzati da un'intensità tecnologica più elevata, sebbene anche alcuni settori tradizionali abbiano registrato un andamento relativamente positivo. Nel periodo 2009-2014 il settore manifatturiero italiano nel suo complesso ha registrato una riduzione della quota del mercato delle esportazioni dell'11% circa. Diversi settori a intensità tecnologica alta e medio-alta, alcuni dei quali hanno un peso considerevole nella struttura industriale del paese (ad esempio macchinari e attrezzature, prodotti farmaceutici e prodotti chimici), presentano una riduzione inferiore alla media o addirittura un incremento (grafico 2.3.3). Per contro, molti prodotti manifatturieri a più bassa intensità tecnologica (in particolare *COKE* e prodotti petroliferi raffinati, prodotti in gomma e in plastica, prodotti in metallo, prodotti della lavorazione di minerali non metalliferi, prodotti

tessili, mobili) sembrano aver registrato risultati peggiori. Tuttavia, le esportazioni di alcuni prodotti tradizionali del *made in Italy* a bassa intensità tecnologica (ad esempio prodotti alimentari, bevande, pelletteria e abbigliamento) hanno retto piuttosto bene. Questo successo è probabilmente dovuto in gran parte a strategie competitive basate sulla qualità anziché sul prezzo (cfr. "Competitività non di costo" nella presente sezione). Di conseguenza, le aziende specializzate (spesso di piccole o medie dimensioni) che producono questi beni sono state capaci di andare incontro a gusti specifici e di mantenere margini elevati. Infine, più di recente si è registrato un forte incremento nelle esportazioni di mezzi di trasporto: il settore ha inciso per circa il 40% sull'aumento del valore delle esportazioni italiane di beni dall'inizio del 2015.

Grafico 2.3.3. **Evoluzione della quota dell'Italia nel mercato delle esportazioni nei settori manifatturieri**



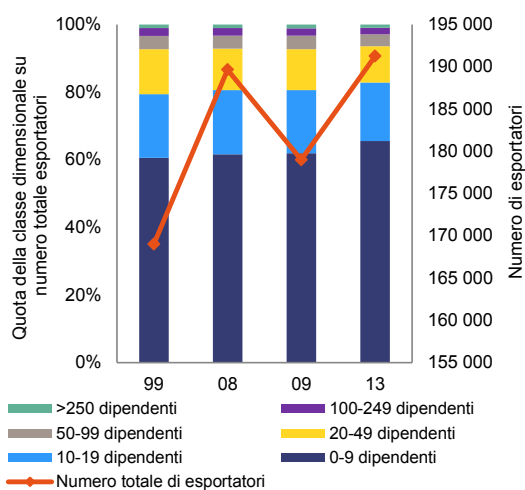
I dati del grafico si riferiscono alla ripartizione secondo la classificazione NACE rev. 2 dei settori manifatturieri: 10 = prodotti alimentari; 11 = bevande; 13 = prodotti tessili; 14 = abbigliamento; 15 = pelletteria; 16 = prodotti di legno (eccetto i mobili); 17 = prodotti di carta; 18 = supporti di stampa e per la registrazione; 19 = coke e prodotti petroliferi raffinati; 20 = prodotti chimici; 21 = prodotti farmaceutici; 22 = prodotti in gomma e in plastica; 23 = prodotti della lavorazione di minerali non metalliferi; 24 = metalli di base; 25 = prodotti in metallo (esclusi macchinari e attrezzature); 26 = prodotti informatici, elettronici e ottici; 27 = apparecchiature elettriche; 28 = macchinari e apparecchiature; 29 = veicoli a motore e semirimorchi; 30 = altri mezzi di trasporto; 31 = mobili; 32 = altri prodotti manifatturieri. I prodotti del tabacco (12) non sono stati considerati visto il peso trascurabile del settore. I dati relativi alla riparazione e all'installazione di macchinari e apparecchiature (33) non sono disponibili.

**Fonte:** Istat, Agenzia ICE

### Demografia delle imprese esportatrici

Il numero di imprese esportatrici in Italia è aumentato negli ultimi 15 anni. Il numero di esportatori italiani è aumentato, passando da 169 000 nel 1999 a poco più di 191 000 nel 2013, a fronte di un numero di imprese esportatrici nello stesso anno pari a circa 118 000 in Francia, 250 000 in Germania e 95 000 in Spagna. Il numero di esportatori italiani ha registrato un netto calo nel 2009 con il crollo del commercio mondiale, ma da allora c'è stata una piena ripresa (grafico 2.3.4). L'aumento del numero di imprese esportatrici si deve probabilmente sia a fattori strutturali (ad esempio l'internazionalizzazione delle catene di produzione e l'incremento delle tecnologie digitali) sia a fattori ciclici (ad esempio i tentativi di orientare le vendite verso l'estero a causa della domanda interna debole, le opportunità create dal deprezzamento dell'euro). L'aumento del numero di esportatori italiani è attribuibile esclusivamente alle microimprese (+13,2% nel periodo 2009-2014), mentre nello stesso periodo è diminuito il numero dei piccoli esportatori (-2,7%) e di quelli di medie e grandi dimensioni (per entrambi -6,3%)<sup>(12)</sup>.

Grafico 2.3.4. Numero di imprese esportatrici italiane e disaggregazione per classe dimensionale



Fonte: Istat

Quasi la metà delle imprese esportatrici italiane è attiva nell'industria, una quota nettamente superiore a quella degli altri grandi paesi dell'UE. Nel 2013 circa il 46% degli esportatori italiani era attivo soprattutto nell'industria e il 40% soprattutto nel commercio all'ingrosso e al dettaglio (la percentuale restante era attiva soprattutto in altri settori). Nei paesi comparabili all'Italia la quota di esportatori attivi nel settore industriale corrisponde solo a un quarto del totale, mentre il peso delle imprese operanti nel settore commerciale è analogo a quello dell'Italia. In termini di valore delle esportazioni, in Italia l'industria incide per l'84% (la percentuale varia dal 34% per le microimprese al 90% per gli esportatori di grandi dimensioni), a fronte del 78% della Germania, del 70% della Spagna e del 61% della Francia.

Le imprese esportatrici sono presenti in tutte le classi dimensionali, ma le imprese di grandi dimensioni presentano una maggiore propensione all'esportazione. Considerando l'economia italiana nel suo complesso, nel 2013 la percentuale di imprese esportatrici rispetto al totale di tutte le imprese era circa il 5%, un valore non molto diverso da quello registrato in Francia e in Spagna (4% in entrambi i casi) ma inferiore a quello della Germania (11%). La quota di esportazione del settore industriale tuttavia era un po' più di un quinto, quindi anche in questo caso inferiore al livello della Germania, ma nettamente superiore ai livelli di Francia e Spagna (tabella 2.3.1). Le imprese esportatrici sono presenti in tutte le classi dimensionali (non sono quindi unicamente imprese di grandi dimensioni) ma, come prevedibile, in tutti i paesi la percentuale di esportatori rispetto al totale delle imprese aumenta con l'aumentare delle dimensioni dell'impresa, e ciò vale in linea di massima per tutti i settori. Nel settore industriale tuttavia, sebbene le microimprese italiane esportatrici corrispondano solo al 13%, la percentuale sale al 56% per le piccole imprese e ad oltre l'80% per le imprese di medie e grandi dimensioni. La maggiore concentrazione di microimprese e piccole imprese esportatrici si registra nel settore commerciale, mentre nel settore industriale il numero di imprese esportatrici di medie e grandi dimensioni è relativamente più alto.

<sup>(12)</sup> Le microimprese sono imprese con un numero di dipendenti compreso tra 0 e 9; le piccole imprese contano 10-49 dipendenti; le imprese di medie dimensioni contano 50-249 dipendenti; le imprese di grandi dimensioni hanno invece almeno 250 dipendenti.

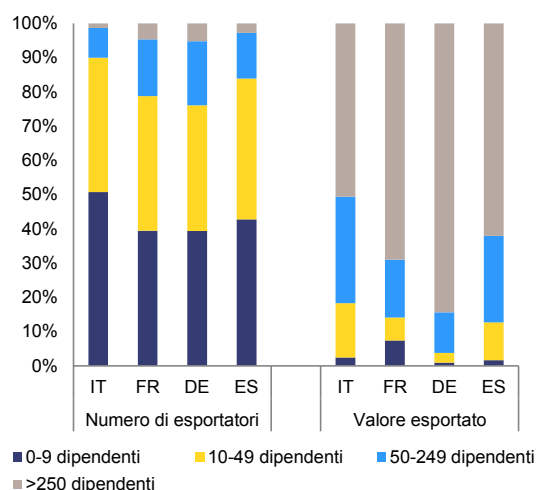
Tabella 2.3.1. Percentuale di imprese esportatrici per settore, 2013

Settore	IT	FR	DE	ES
Industria	21%	12%	31%	14%
Commercio	7%	7%	20%	6%
Altri settori	1%	2%	5%	2%
<b>Intera economia</b>	<b>5%</b>	<b>4%</b>	<b>11%</b>	<b>4%</b>

Fonte: Commissione europea (Eurostat)

L'alta percentuale di esportatori nell'industria italiana è dovuta alla percentuale elevata di microimprese esportatrici rispetto al totale delle imprese esportatrici. Nel 2013 in Italia la percentuale di microimprese rispetto al totale degli esportatori nel settore industriale era pari al 51%, un valore nettamente superiore a quello di Francia (39%), Germania (39%) e Spagna (43%). Inoltre, in Italia si registra una delle più basse percentuali di imprese esportatrici con oltre 50 dipendenti. In termini di valore delle esportazioni del settore industriale, le microimprese esportatrici italiane rivestono un ruolo marginale (incidono solo per il 2,4%, rispetto al 15,9% delle piccole imprese, al 31% delle imprese di medie dimensioni e al 50,6% delle imprese di grandi dimensioni). In Italia gli esportatori di piccole e medie dimensioni hanno un ruolo più importante rispetto a quelli delle economie comparabili, mentre negli altri grandi paesi dell'UE - in particolare in Germania - gli esportatori di grandi dimensioni rappresentano una quota più alta del valore delle esportazioni rispetto all'Italia (grafico 2.3.5). Il fatto che nel settore industriale italiano gli esportatori tendano ad essere imprese di piccole dimensioni riduce il numero di mercati esteri serviti: la percentuale di imprese esportatrici italiane del settore industriale attive in più di 10 mercati esteri è inferiore a quella di Germania e Francia, mentre la percentuale è superiore per le imprese che esportano verso al massimo cinque mercati esteri.

Grafico 2.3.5. Disaggregazione del numero di imprese esportatrici e del valore esportato per classe dimensionale delle imprese nel settore industriale, 2013



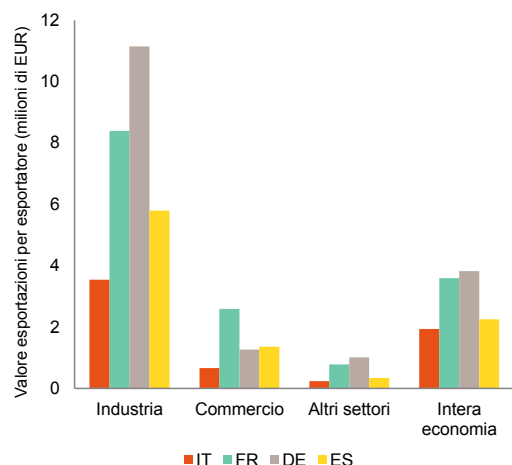
I dati relativi alla Germania potrebbero essere inesatti a causa del numero elevato di imprese esportatrici tedesche non assegnate a una specifica classe dimensionale.

Fonte: Commissione europea (Eurostat)

Il numero relativamente alto di microimprese esportatrici in Italia incide sul valore medio delle esportazioni per impresa esportatrice. Il valore delle esportazioni delle imprese italiane in media è inferiore a quello degli altri grandi paesi dell'UE: ciò vale per tutti i macrosettori considerati (grafico 2.3.6). Gli esportatori francesi e tedeschi in media vendono i prodotti all'estero a circa il doppio del valore di quelli venduti dalle imprese esportatrici italiane. Il divario è ancora maggiore se si considera soltanto l'industria, macrosettore in cui l'esportatore italiano medio nel 2013 ha venduto beni all'estero per un valore di circa 3,5 milioni di EUR, a fronte dei 5,8 milioni di EUR della Spagna, degli 8,4 milioni di EUR della Francia e degli 11,1 milioni di EUR della Germania. Tuttavia, se si confronta il valore medio delle esportazioni per esportatore industriale e per classe dimensionale, il divario tra l'Italia e i paesi comparabili si riassume per le imprese di piccole, medie e grandi dimensioni. Ciò suggerisce che il valore medio delle esportazioni per esportatore industriale in Italia, complessivamente basso, è riconducibile interamente al numero elevato di microimprese esportatrici. In effetti, nel 2013 il numero di microimprese esportatrici del settore industriale in Italia era pari a quello di Germania, Francia e Spagna messe insieme. Molto spesso

l'attività di esportazione delle microimprese italiane, lungi dall'essere ben consolidata, è meramente occasionale.

Grafico 2.3.6. Valore delle esportazioni per impresa esportatrice per settore, 2013

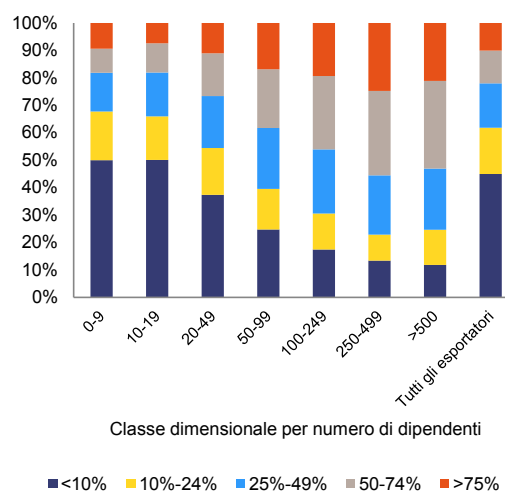


Fonte: Commissione europea (Eurostat)

In media, una percentuale consistente del fatturato delle imprese esportatrici italiane del settore manifatturiero deriva ancora da vendite effettuate sul mercato interno. Nel 2013 in media il 42% del fatturato delle imprese esportatrici italiane del settore manifatturiero è stato realizzato grazie a vendite all'estero. Ne consegue che oltre la metà dei ricavi deriva ancora dal mercato interno. Solo il 22% delle imprese esportatrici del settore manifatturiero realizza almeno metà del fatturato all'estero (tuttavia tali imprese sono responsabili di quasi il 70% delle esportazioni del settore manifatturiero in termini di valore). La propensione all'esportazione varia in base alla classe dimensionale dell'impresa: mentre le microimprese esportatrici realizzano in media solo il 25% del fatturato all'estero, tale percentuale sale a oltre il 45% per gli esportatori con più di 100 dipendenti. Ciò rispecchia la distribuzione degli esportatori italiani del settore manifatturiero in base alla classe di propensione all'esportazione: la percentuale di esportatori di grandi dimensioni aumenta con l'aumentare del rapporto tra ricavi derivanti dalle esportazioni e ricavi totali (grafico 2.3.7). Tuttavia la percentuale comunque significativa di ricavi nazionali sul totale delle vendite ha limitato la capacità delle imprese esportatrici italiane del settore manifatturiero di

attenuare la forte contrazione della domanda interna registrata negli ultimi anni. Ciò può essere evidenziato dal fatto che il numero di esportatori del settore manifatturiero in Italia si è ridotto di almeno 4 500 imprese (-5%) dal 2008.

Grafico 2.3.7. Distribuzione degli esportatori del settore manifatturiero per propensione all'esportazione, 2013



La propensione all'esportazione è data dal rapporto tra il valore delle esportazioni di un'impresa e il suo fatturato.  
Fonte: Istat

Dal 2009 la ripresa delle esportazioni del settore manifatturiero italiano è trainata prevalentemente dall'aumento delle esportazioni per impresa, piuttosto che dall'aumento del numero di imprese esportatrici. Nell'ultimo decennio è aumentata in Italia la media delle esportazioni per impresa manifatturiera esportatrice. Nel 2005 gli esportatori italiani del settore manifatturiero hanno venduto in media all'estero beni per un valore pari a 2,7 milioni di EUR. Tale valore è gradualmente aumentato fino al 2009, quando è tornato al livello del 2005 a causa del crollo del commercio mondiale. Dopo il 2009 tuttavia la media delle esportazioni delle imprese manifatturiere è risalita, fino ad arrivare nel 2013 a 3,5 milioni di EUR. Per contro, il numero di esportatori del settore manifatturiero (87 000 unità) è invariato dal 2009. L'aumento delle esportazioni del settore manifatturiero italiano negli ultimi anni è dovuto quindi soprattutto all'incremento delle esportazioni

per impresa e non all'aumento del numero degli esportatori<sup>(13)</sup>. Il piano delle autorità italiane (lanciato nel marzo 2015) volto a promuovere i prodotti *made in Italy* mira a far crescere il numero di imprese esportatrici di 20 000 unità. Unioncamere<sup>(14)</sup> ha stimato che altre 112 000 imprese italiane potrebbero diventare esportatori.

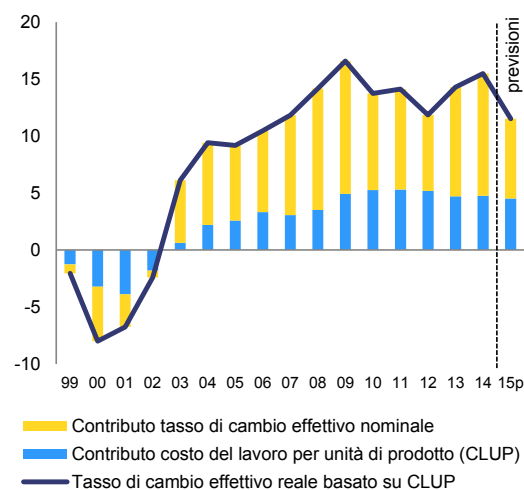
#### Competitività di costo e di prezzo

La perdita di competitività di costo dell'Italia dagli inizi degli anni 2000 è dovuta al significativo apprezzamento del tasso di cambio effettivo nominale del paese e al rapido aumento del costo del lavoro per unità di prodotto prima della crisi. Il grafico 2.3.8 mostra la scomposizione del tasso di cambio effettivo reale dell'Italia basato sul costo del lavoro per unità di prodotto in variazioni del tasso di cambio effettivo nominale e variazioni del costo nominale del lavoro per unità di prodotto in relazione ai partner commerciali dal 1998. Il notevole apprezzamento del tasso di cambio effettivo reale nel periodo precedente la crisi è dovuto principalmente all'apprezzamento del tasso di cambio effettivo nominale. Tuttavia, a differenza della Germania, in Italia il costo del lavoro per unità di prodotto ha continuato ad aumentare, fornendo così un ulteriore contributo positivo alla dinamica del tasso di cambio effettivo reale. Nel periodo immediatamente successivo alla crisi l'aumento del costo del lavoro per unità di prodotto è stato più contenuto, anche grazie al fatto che gli aumenti salariali hanno gradualmente rispecchiato la debolezza del mercato del lavoro. Ciò, insieme al recente deprezzamento dell'euro, ha consentito un graduale miglioramento del tasso di cambio effettivo reale.

<sup>(13)</sup> Cfr. ad esempio: De Nardis S. (2015), *Manufacturing potential*, Scenario (11 febbraio 2015), Nomisma.

<sup>(14)</sup> Unioncamere (2015), Rapporto Unioncamere 2015. Alimentare il digitale. Il futuro del lavoro e della competitività dell'Italia.

Grafico 2.3.8. Scomposizione della variazione cumulativa del tasso di cambio effettivo reale dell'Italia basato sul costo del lavoro per unità di prodotto

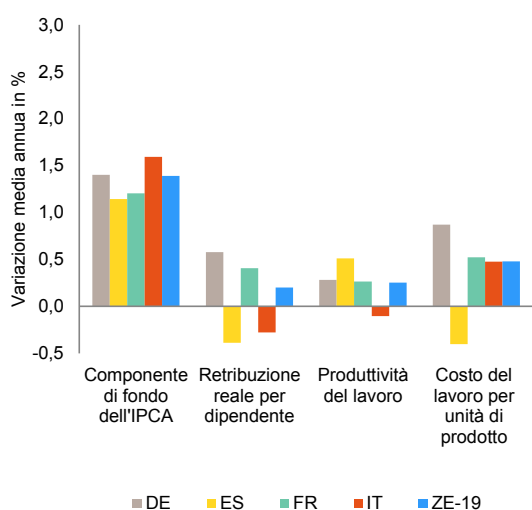


L'aumento del tasso di cambio effettivo reale riflette la perdita di competitività di costo esterna. "p" indica che le cifre si basano sulle previsioni d'inverno 2016 della Commissione.

Fonte: Commissione europea (AMECO)

L'aumento del costo del lavoro per unità di prodotto è imputabile soprattutto alla debole crescita della produttività. Dopo la crisi, in Italia e in Francia l'aumento del costo del lavoro per unità di prodotto ha registrato un rallentamento, mentre in Spagna si è attestato su valori negativi. In Germania, invece, nel periodo 2010-2015 l'aumento del costo del lavoro per unità di prodotto ha subito un'accelerazione rispetto al passato, il che nel complesso potrebbe essere il segnale di una certa convergenza e di un aggiustamento interno nella zona euro. Il processo di aggiustamento in Italia è stato determinato da un calo della retribuzione reale per dipendente (cfr. sezione 2.4), sebbene in misura minore rispetto alla Spagna (grafico 2.3.9). Tuttavia la crescita della produttività del lavoro è stata in media negativa nel periodo 2010-2015 e ciò ha frenato un aggiustamento maggiore. Le recenti riforme del mercato del lavoro, volte ad aumentare la flessibilità all'ingresso e all'uscita dal mondo del lavoro e a migliorare l'efficienza allocativa nell'economia, dovrebbero arginare l'aumento del costo del lavoro per unità di prodotto in Italia (cfr. sezioni 2.1 e 2.4).

Grafico 2.3.9. Andamento dei costi e dei prezzi, 2010-2015



La retribuzione reale per dipendente è basata sul deflatore dei consumi privati. La produttività del lavoro è definita come PIL reale per persona occupata.

Fonte: Commissione europea (AMECO)

Gli indicatori del tasso di cambio effettivo reale basati sul prezzo indicano una posizione leggermente migliore per l'Italia in termini di competitività rispetto agli indicatori basati sul costo. Dall'adozione dell'euro la competitività dell'Italia è diminuita di circa 15 punti percentuali secondo l'indicatore del tasso di cambio effettivo reale basato sul costo del lavoro per unità di prodotto, mentre è rimasta sostanzialmente stabile secondo l'indicatore basato sull'indice dei prezzi alla produzione. La perdita di competitività di costo potrebbe indicare una compressione dei margini di profitto delle imprese manifatturiere italiane, le quali comprimono i margini per rimanere competitive. Tuttavia anche la partecipazione dell'Italia alle catene di valore mondiali potrebbe avere la sua incidenza<sup>(15)</sup>. Il costo del lavoro potrebbe aver perso la sua importanza come componente dei costi di produzione totali nei settori scambiabili; pertanto gli indicatori basati sul costo forniscono meno informazioni sulle dinamiche della competitività.

<sup>(15)</sup> Giordano C., Zollino F. (2015), Exploring price and non-price determinants of trade flows in the largest euro-area countries, Banca d'Italia – Occasional Papers, n. 233

### Competitività non di costo

L'intensità tecnologica dei prodotti manifatturieri italiani sta gradualmente aumentando. Tra il 1999 e il 2014 il valore aggiunto lordo manifatturiero in Italia si è spostato leggermente e molto gradualmente dai prodotti a bassa e a medio-bassa tecnologia verso i prodotti a medio-alta e ad alta tecnologia<sup>(16)</sup>. Tuttavia nel 2014 i settori a intensità tecnologica bassa e medio bassa rappresentavano ancora il 61,3% del valore aggiunto lordo manifatturiero (3 punti percentuali in meno rispetto al 1999), mentre i settori ad alta intensità tecnologica rappresentavano il 7,3% di tale valore (0,8 punti percentuali in più rispetto al 1999). Facendo un raffronto con la distribuzione di tutti i prodotti manifatturieri (ossia inclusi quelli non esportati), rappresentata dal valore aggiunto lordo manifatturiero, la distribuzione dei prodotti manifatturieri esportati è più sbilanciata verso i prodotti a medio-alta e ad alta tecnologia. Le esportazioni manifatturiere italiane continuano ad essere specializzate in prodotti a medio-alta e a bassa tecnologia, sebbene tra il 1999 e il 2014 ci sia stato un leggero orientamento verso i prodotti a medio-bassa e ad alta tecnologia.

L'Italia occupa una posizione intermedia nella graduatoria UE per quanto riguarda la qualità delle esportazioni, ma ha perso terreno rispetto al 2009 malgrado risultati divergenti nei vari settori. Il miglioramento della qualità dei prodotti potrebbe aiutare gli esportatori italiani a mantenere la quota del mercato delle esportazioni in settori caratterizzati da una forte concorrenza sui prezzi o da una crescente standardizzazione dei prodotti. Tra i paesi UE-15 l'Italia occupa una posizione intermedia in termini di qualità media delle esportazioni<sup>(17)</sup>, che tra il 2009 e il 2014 è però

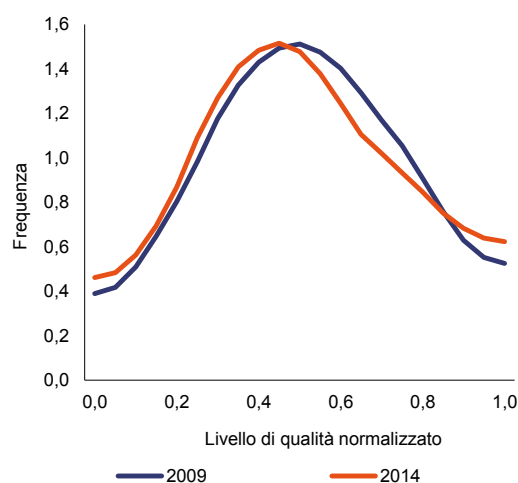
<sup>(16)</sup> La classificazione dei settori manifatturieri in base all'intensità tecnologica qui utilizzata si basa sulla classificazione Eurostat del gennaio 2014 che utilizza codici NACE rev. 2 a due cifre.

<sup>(17)</sup> La qualità delle esportazioni è misurata qui in base al livello di qualità medio. Per ogni tipo di prodotto esportato verso il mercato dell'UE (dove i tipi di prodotto sono identificati dal relativo codice a otto cifre della nomenclatura comune europea (CN8)), è possibile calcolare un livello di qualità normalizzato per ognuno dei 31 paesi esportatori che rientrano nell'ambito dell'analisi (ossia tutti gli Stati membri dell'UE, gli Stati Uniti, il Giappone e la Cina). Il livello di qualità normalizzato dell'Italia per un tipo di prodotto specifico è ottenuto classificando tutti i paesi esportatori considerati in

scesa rispetto alle altre economie UE-15; in altre parole, la qualità delle esportazioni italiane è calata rispetto a quella delle esportazioni di altri paesi. Questo calo relativo della qualità sembra essere dovuto a un aumento del numero di prodotti nelle classi di qualità più basse (livello di qualità normalizzato compreso tra 0 e 0,4), a discapito dei prodotti nelle classi di qualità medie e alte (livello di qualità normalizzato compreso tra 0,4 e 1). Per quanto riguarda la distribuzione del valore delle esportazioni in funzione della classe di qualità, può essere osservato uno spostamento simile, ma si registra anche un aumento del peso dei prodotti di ottima qualità (grafico 2.3.10). Ciò indica che potrebbe essere in corso una certa polarizzazione della posizione dell'Italia in termini di qualità delle esportazioni. Per quanto riguarda l'andamento dei vari settori, la qualità registrata aumenta in quello farmaceutico, ma anche in alcuni settori tradizionali come i settori alimentare, tessile, abbigliamento e pelletteria. Tuttavia l'effetto positivo sui risultati in termini di qualità aggregata è stato controbilanciato dal calo della qualità in alcuni importanti settori esportatori come quelli dei metalli di base, dei prodotti in metallo, dei macchinari e delle attrezzature, delle apparecchiature elettriche e dei veicoli a motore e dei semirimorchi.

ordine crescente di qualità (da quella più bassa a quella più alta) in relazione al tipo di prodotto considerato (dove la qualità è rappresentata dalla differenza tra il prezzo e il costo di produzione), quindi assegnando un punteggio pari rispettivamente a 0 e a 1 al paese che esporta la qualità peggiore e al paese che esporta la qualità massima per il tipo di prodotto specifico considerato e infine determinando il punteggio dell'Italia nell'intervallo compreso tra 0 e 1 sulla base della qualità delle sue esportazioni relative al tipo di prodotto in questione rispetto agli altri paesi esportatori considerati. Il livello di qualità medio di un paese è definito come la media dei livelli di qualità normalizzati del paese in questione per tutti i tipi di prodotto che rientrano nell'ambito dell'analisi, ponderata per il valore delle esportazioni di ciascun tipo di prodotto. Infine, per ciascun paese esportatore possono essere prodotti un istogramma o una funzione di densità tra 0 e 1 sulla base dei livelli di qualità normalizzati di tutti i tipi di prodotto che esporta.

Grafico 2.3.10. Distribuzione del valore delle esportazioni per livello di qualità normalizzato



Fonte: Commissione europea

Sembra esserci un ampio margine per sostenere la competitività dei settori di esportazione italiani attraverso il potenziamento dell'efficienza dei servizi resi a tali settori. Rispetto ad altri paesi, in Italia i servizi al mercato<sup>(18)</sup> presentano una forte integrazione verticale con gli altri comparti economici. È quindi relativamente alta la produzione totale generata nei settori a valle da una singola "unità" di servizi forniti a livello nazionale. Ciò vale soprattutto per i servizi alle imprese<sup>(19)</sup>, il commercio all'ingrosso, il trasporto interno e i servizi finanziari. Rivestono un'importanza essenziale anche i servizi al mercato, in particolare per le esportazioni del settore manifatturiero italiano: il contenuto a valore aggiunto dei servizi al mercato interno relativi ai prodotti manifatturieri esportati è tra i più alti dell'UE. I servizi al mercato ad alta produttività potrebbero pertanto svolgere un ruolo cruciale per la competitività dei beni di

<sup>(18)</sup> I servizi al mercato sono definiti come sezioni G-N nella classificazione settoriale NACE rev. 2. Essi comprendono quindi i seguenti mercati: commercio all'ingrosso e al dettaglio, trasporto e stoccaggio, attività legate ai servizi di alloggio e di ristorazione, informazione e comunicazione, attività finanziarie e assicurative, servizi immobiliari, attività professionali, scientifiche e tecniche e servizi amministrativi e di supporto.

<sup>(19)</sup> I servizi alle imprese sono definiti come sezioni M-N nella classificazione settoriale NACE rev. 2. Essi comprendono quindi le attività professionali, scientifiche e tecniche e le attività legate ai servizi amministrativi e di supporto.

esportazione italiani. Tuttavia l'efficienza dei servizi al mercato sembra essere più bassa in Italia rispetto ad altri paesi. Ciò si riflette nel forte potenziale di miglioramento in termini di allocazione delle risorse verso gli impieghi più produttivi ("efficienza allocativa"), ma anche nel calo della produttività del lavoro in alcuni settori chiave dei servizi, come i servizi alle imprese e il commercio all'ingrosso e al dettaglio. Sembra esserci pertanto ampio margine per migliorare l'efficienza del mercato italiano dei servizi, ad esempio attraverso la rimozione degli ostacoli normativi e delle restrizioni alla concorrenza (cfr. sezione 3.4).

#### **Analisi della sostenibilità esterna**

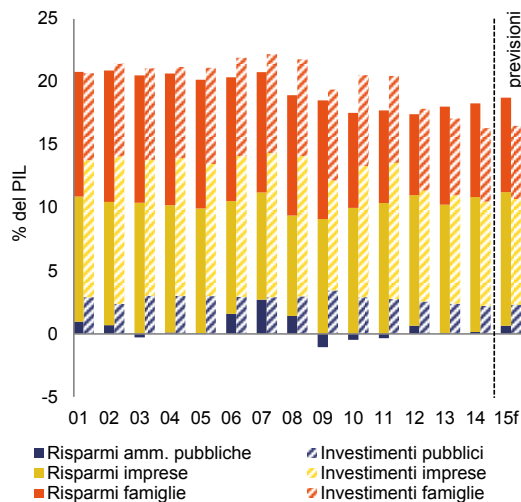
Prosegue la tendenza al rialzo del saldo delle partite correnti dell'Italia, dovuta all'aumento sia delle esportazioni che delle importazioni. Dal 2010, quando il disavanzo delle partite correnti dell'Italia era pari al 3,5% del PIL, il saldo è migliorato di 5,4 punti percentuali del PIL, fino ad arrivare al 2% del PIL nel 2014. Il saldo delle partite correnti ha continuato a registrare un avanzo nel 2015: nel novembre 2015 l'avanzo cumulativo di 12 mesi delle partite correnti ammontava a quasi 35 miliardi di EUR (2,2% del PIL), mentre nello stesso periodo dell'anno precedente era stato di quasi 27 miliardi di EUR (1,7% del PIL). Il miglioramento rispetto al 2010 è attribuibile soprattutto alla bilancia commerciale relativa ai beni, che ha registrato un aumento di 4,4 punti percentuali del PIL arrivando al 3% del PIL nel 2014. L'aumento di 80 miliardi di EUR della bilancia commerciale dell'Italia nel periodo 2010-2014 può essere scomposto in un aumento delle esportazioni nominali pari a circa 73 miliardi di EUR e in una diminuzione delle importazioni nominali pari a circa 7 miliardi di EUR. Tuttavia il contributo relativo dell'andamento delle esportazioni e delle importazioni al tasso di crescita della bilancia commerciale è cambiato nel tempo. In particolare, la contrazione delle importazioni ha avuto un ruolo importante nel biennio 2012-2013. Per contro, nel biennio 2014-2015 le importazioni hanno ripreso ad aumentare, nonostante il netto calo del valore delle importazioni di energia, che ha ridotto notevolmente l'annoso disavanzo dei prodotti energetici in un contesto di calo dei prezzi dell'energia e ha contribuito a migliorare le ragioni di scambio. Il più recente aumento delle

importazioni sembra riconducibile soprattutto ai beni strumentali e ai beni intermedi, il che indica una graduale ripresa della domanda interna, in particolare sotto forma di investimenti in attrezzature e accumulo di scorte. A seguito della ripresa delle importazioni, il contributo positivo delle esportazioni nette alla crescita del PIL reale osservato negli ultimi anni dovrebbe svanire. Infine, il saldo dei redditi primari ha registrato un miglioramento pari a 0,3 punti percentuali del PIL tra il 2013 e il 2014, dovuto al miglioramento dei redditi da investimento derivanti da attività sull'estero, mentre il forte calo dei tassi d'interesse ha ridotto i pagamenti dei redditi da investimento sulle attività italiane detenute da stranieri.

L'aumento del saldo delle partite correnti dal 2010 è dovuto soprattutto alla contrazione degli investimenti. Tra il 2010 e il 2014 il saldo delle partite correnti dell'Italia ha registrato un miglioramento pari a 5,4 punti percentuali del PIL, di cui 4,2 dovuti al calo degli investimenti e 1,2 a un aumento del risparmio (grafico 2.3.11). La contrazione generalizzata degli investimenti (dal 20,5% al 16,3% del PIL), che ha riguardato sia il settore pubblico sia quello privato, è stata causata dal risanamento di bilancio, da condizioni creditizie restrittive e dall'incertezza delle prospettive economiche ( riquadro 1.1). Tuttavia nel 2015 la contrazione degli investimenti dovrebbe aver subito un'inversione di tendenza. L'aumento del risparmio a partire dal 2010 (dal 17,1% al 18,3% del PIL) è attribuibile soprattutto alle amministrazioni pubbliche e al settore delle imprese (che dal 2012 è creditore netto).



Grafico 2.3.11. Risparmi e investimenti per settore



"p" indica che le cifre si basano sulle previsioni d'inverno 2016 della Commissione.

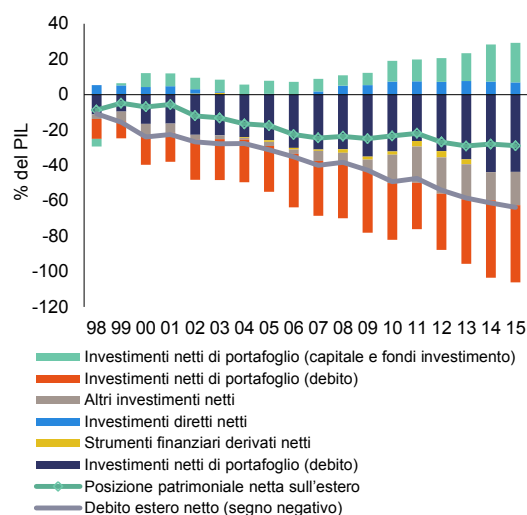
Fonte: Commissione europea (AMECO)

La correzione del saldo delle partite correnti dell'Italia sembra almeno in parte non ciclica. Tra il 2010 e il 2014 il saldo delle partite correnti dell'Italia corretto per il ciclo (il saldo delle partite correnti corretto per il divario tra prodotto effettivo e prodotto potenziale del paese e dei suoi principali partner commerciali) è aumentato di 4,7 punti percentuali del PIL arrivando allo 0,9% del PIL, quasi quanto il saldo delle partite correnti senza correzione. Ciò significa che quando l'economia italiana e quella dei suoi principali partner commerciali torneranno al rispettivo prodotto potenziale, il saldo delle partite correnti dell'Italia dovrebbe restare in avanzo, il che indicherebbe che una parte consistente della correzione del saldo delle partite correnti osservata a partire dal 2010 è stata di natura non ciclica, un'evoluzione che sembra aver avuto tra i suoi fattori determinanti la riduzione non ciclica della domanda interna correlata al calo del PIL potenziale degli ultimi anni. Tuttavia un ruolo importante ha avuto anche il lieve rafforzamento della capacità di stare al passo con la crescente domanda interna. Una spiegazione alternativa dell'elevato saldo delle partite correnti corretto per il ciclo può essere trovata nei fattori che ostacolano la capacità del sistema finanziario, che da un lato possono impedire gli investimenti e dall'altro possono costringere le aziende a risparmiare per finanziare i progetti futuri con fondi propri. Va osservato che

le stime dei saldi delle partite correnti corretti per il ciclo sono soggette a margine di incertezza.

La posizione patrimoniale netta sull'estero si è stabilizzata. Alla fine del 2014 le passività nette sull'estero dell'Italia ammontavano al 27,9% del PIL e sono rimaste piuttosto stabili negli ultimi anni (grafico 2.3.12). Gli avanzi delle partite correnti dell'Italia negli ultimi anni e i primi segnali di ripresa economica contribuiscono positivamente al calo delle passività nette verso l'estero. Tuttavia gli aggiustamenti di valutazione causano fluttuazioni attorno al calo generale. In particolare, il calo complessivo dei rendimenti sul debito sovrano dell'Italia e la ripresa dei prezzi azionari italiani hanno determinato un aumento del valore delle attività italiane detenute da stranieri, mentre il deprezzamento dell'euro ha fatto salire il valore delle posizioni italiane su attività denominate in valuta estera che superano le passività corrispondenti. Il modesto livello delle passività nette sull'estero dell'Italia e la loro tendenza al ribasso non destano nell'immediato preoccupazioni circa la sostenibilità esterna. Inoltre, le passività lorde sull'estero sono ingenti (circa il 171% del PIL nel secondo trimestre del 2015) e mostrano una tendenza verso investimenti di portafoglio e altri investimenti in strumenti di debito che generano interessi. In particolare, il debito esterno lordo è aumentato negli ultimi anni (passando dal 119,3% del PIL alla fine del 2012 al 128,5% del PIL alla fine del settembre 2015), rispecchiando anche l'aumento del debito pubblico nelle mani di investitori stranieri. Dall'altro lato, le attività lorde sull'estero mostrano una tendenza verso investimenti di portafoglio in strumenti di capitale e fondi d'investimento, come pure verso investimenti diretti. La composizione asimmetrica della posizione sull'estero pesa sul saldo dei redditi primari ed espone il paese al rischio di tasso di interesse e a cambiamenti negativi dell'atteggiamento degli investitori. Queste vulnerabilità sarebbero ridotte da una percentuale più alta di investimenti diretti esteri verso l'Italia (generalmente più stabili) e/o di investimenti di portafoglio in strumenti di capitale, che consentirebbero una migliore ripartizione dei rischi finanziari e potrebbero stimolare la ripresa economica.

Grafico 2.3.12. **Scomposizione della posizione patrimoniale netta sull'estero dell'Italia**



Fonte: Commissione europea

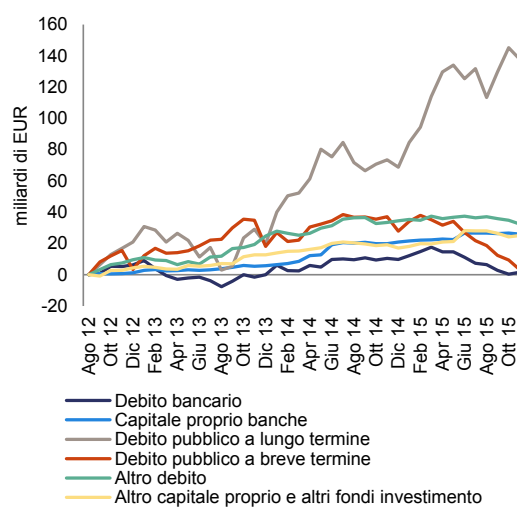
Il recente aumento delle passività TARGET2 dell'Italia non comporta nuove difficoltà per l'ottenimento di finanziamenti esterni. Tra la metà del 2012 e la metà del 2014 le passività TARGET2 dell'Italia<sup>(20)</sup> sono diminuite passando da circa 290 miliardi di EUR a 130 miliardi di EUR, grazie alla graduale ripresa degli investimenti esteri privati di portafoglio nelle attività italiane. Nella seconda metà del 2014 le passività sono di nuovo aumentate gradualmente, per poi diminuire nei primi mesi del 2015 e iniziare infine ad aumentare ancora una volta a partire da giugno 2015. Di conseguenza, alla fine del 2015 ammontavano di nuovo a 249 miliardi di EUR. Tuttavia l'aumento complessivo dalla metà del 2014 non indica una nuova situazione di difficoltà, come quella sperimentata durante la crisi del debito sovrano nella zona euro, quando l'afflusso di capitali esteri in Italia e in altri paesi vulnerabili della zona euro si esaurì. In effetti, gli investimenti esteri di portafoglio in attività italiane hanno registrato una ripresa dalla metà del 2012 (grafico 2.3.13), a indicare la rinnovata fiducia degli investitori<sup>(21)</sup>. L'aumento delle passività

<sup>(20)</sup> Il saldo TARGET2 di un paese equivale alla differenza tra pagamenti ricevuti e pagamenti effettuati dalle banche residenti nel paese e regolati dal sistema mediante la banca centrale nazionale. Si tratta della controparte contabile di tutte le operazioni commerciali e finanziarie tra residenti e non residenti.

<sup>(21)</sup> L'aumento degli investimenti esteri di portafoglio in attività italiane – in particolare titoli di Stato italiani a lungo

TARGET2 dell'Italia è quindi imputabile ad altri fattori, tra i quali figurano la sostituzione da parte delle banche dei finanziamenti interbancari internazionali con i finanziamenti più a buon mercato dell'Eurosistema attraverso operazioni mirate di rifinanziamento a lungo termine<sup>(22)</sup>, l'acquisto di titoli di Stato da parte dell'Eurosistema a partire da marzo 2015 nell'ambito del suo programma ampliato di acquisto di attività (che consente alle banche di ridurre i loro finanziamenti sul mercato interbancario internazionale) e, per determinati mesi, i riscatti netti da parte del Tesoro di debito sovrano (in parte detenuto da investitori stranieri) nel contesto di una diminuzione del fabbisogno di finanziamento e degli ampi saldi di liquidità.

Grafico 2.3.13. **Investimenti esteri di portafoglio cumulativi in titoli italiani**



Fonte: Banca d'Italia

termine – è in parte attribuibile ai programmi di acquisto dell'Eurosistema, in particolare il programma di acquisto del settore pubblico (PSP) e il terzo programma per l'acquisto di obbligazioni garantite (CBPP3).

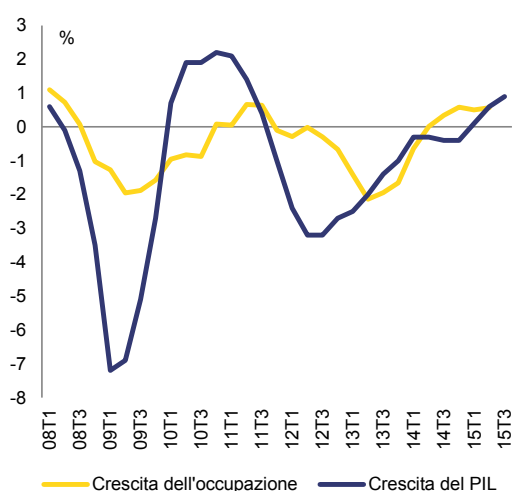
<sup>(22)</sup> Queste operazioni di rifinanziamento mirano specificamente a sostenere i prestiti all'economia reale.

## 2.4. MERCATO DEL LAVORO

### Tendenze del mercato del lavoro

Il mercato del lavoro sta gradualmente uscendo da una lunga recessione. Nel 2015 la crescita dell'occupazione ha ripreso slancio (cfr. sezione 1). L'aumento dell'occupazione in termini di "teste" ha superato la crescita della forza lavoro, con un conseguente calo del tasso di disoccupazione soprattutto nel secondo semestre del 2015. Nel 2015 il tasso di disoccupazione è stato in media dell'11,9%, in discesa rispetto al 13% registrato alla fine del 2014. La produttività del lavoro ha continuato a diminuire sulla scia della bassa crescita del PIL (grafico 2.4.1).

Grafico 2.4.1. Crescita dell'occupazione e del PIL su base annua

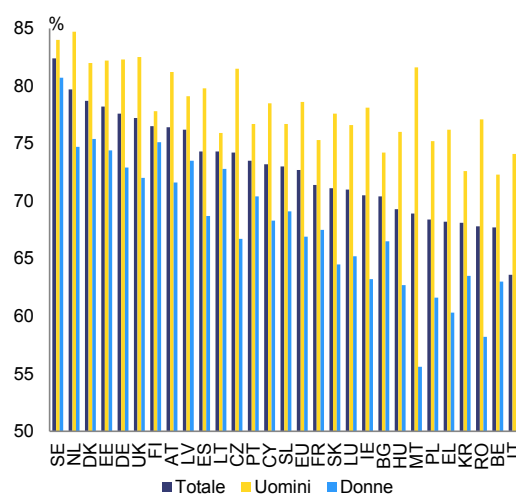


Fonte: Commissione europea (Eurostat)

La partecipazione al mercato del lavoro è aumentata dopo la crisi ma resta una delle più basse dell'UE. Nonostante i nuovi ingressi sul mercato del lavoro, dovuti agli effetti della crisi sul reddito delle famiglie, e l'allungamento della vita lavorativa a seguito della riforma delle pensioni del 2012, i tassi di partecipazione restano tra i più bassi dell'UE (63,6% contro una media dell'UE di 72,7% nel terzo trimestre del 2015) (grafico 2.4.2). Il divario è particolarmente evidente per le donne e i lavoratori più anziani: nel primo semestre del 2015 il tasso di partecipazione femminile è rimasto invariato attorno al 54,4% della popolazione in età lavorativa, al di sotto della media UE del 67%, con conseguenze in termini di

divario di genere nel trattamento pensionistico<sup>(23)</sup>. Inoltre, i tassi di partecipazione sono estremamente disomogenei tra le regioni, in parte a causa di un'economia informale ampiamente diffusa nelle regioni del Sud (che dà lavoro al 20% del totale degli occupati, contro il 10% nel resto del paese)<sup>(24)</sup>.

Grafico 2.4.2. Partecipazione al mercato del lavoro (tasso di attività), terzo trimestre del 2015



Fonte: Commissione europea

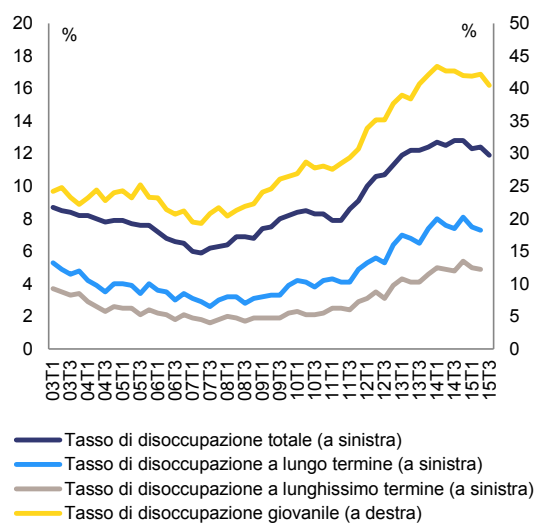
La disoccupazione di lunga durata persiste. Dal 2008 il tasso di disoccupazione di lunga durata è in aumento costante per tutte le fasce di età, con disparità regionali molto forti, e non evidenzia ancora una tendenza al ribasso (grafico 2.4.3). La probabilità di trovare un lavoro resta comunque bassa, poiché il calo della disoccupazione è principalmente dovuto alla minor perdita di posti di lavoro. Nel primo trimestre del 2015 circa il 60% delle persone in cerca di lavoro

<sup>(23)</sup> Il divario di genere nel trattamento pensionistico è il risultato di un basso tasso di occupazione e di una carriera lavorativa più breve per le donne (25 anni contro i 40 degli uomini). Per quanto riguarda l'adeguatezza delle pensioni, la dimensione di genere è probabilmente destinata a restare una questione rilevante anche in futuro, visto che le donne costituiscono la maggioranza dei lavoratori non standard (75% dei lavoratori a tempo parziale).

<sup>(24)</sup> De Gregorio C. e A. Giordano (2015), "The heterogeneity of irregular employment in Italy: some evidence from the Labour force survey integrated with administrative data" (L'eterogeneità dell'occupazione non regolare in Italia: alcune evidenze dai microdati del campione forze di lavoro integrato con le fonti amministrative), ISTAT working papers 1/2015.

(circa 2,3 milioni di persone) era alla ricerca da oltre un anno e la maggior parte era disoccupata da più di due anni.

Grafico 2.4.3. Tassi di disoccupazione, di disoccupazione giovanile e di disoccupazione di lunga durata



Fonte: Commissione europea (Eurostat)

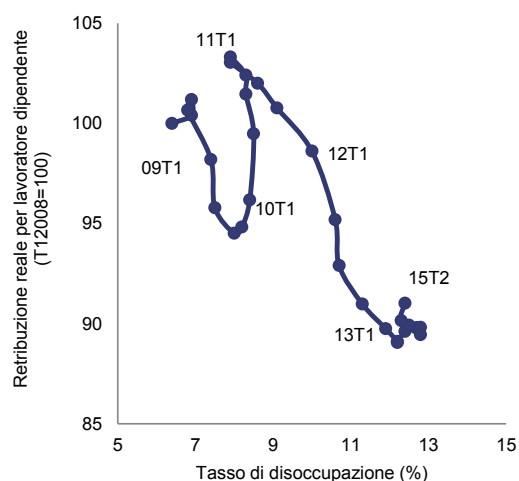
Il rischio di esclusione dal mercato del lavoro è elevato, soprattutto per i giovani. La disoccupazione prolungata unita a un forte sentimento di scoraggiamento possono ripercuotersi sulla partecipazione al mercato del lavoro e in ultima analisi sulla crescita potenziale (riquadro 2.4.2). L'Italia registra nell'UE uno tra i più alti tassi di disoccupati di lunga durata in uscita dalla forza lavoro dell'UE: oltre il 40% dei disoccupati ha abbandonato la ricerca di un lavoro ed è diventato "inattivo" (2014). La situazione è particolarmente preoccupante per i giovani. Nell'ultimo trimestre del 2015 la disoccupazione giovanile, che aveva raggiunto livelli altissimi, ha iniziato a scendere fino al 38,4%, quasi 5 punti percentuali sotto il picco del primo trimestre del 2014. La percentuale di giovani non occupati né inseriti in un percorso di istruzione/formazione (giovani NEET) è una delle più alte dell'UE (circa il 22% nella fascia di età 15-24 anni nel 2014). Dal 2008 la percentuale è aumentata di oltre 5 punti percentuali, dato che l'aumento del numero di giovani inattivi durante la crisi non è andato di pari passo con un aumento del tasso di iscrizione scolastica. La grande maggioranza dei giovani NEET è scarsamente o mediamente

qualificata. Tuttavia, anche tra i giovani con un elevato livello d'istruzione, il tasso di NEET è più del doppio della media dell'UE (24% contro l'11,4% nella fascia di età 15-24 anni).

#### Evoluzione salariale e contrattazione collettiva

La crescita salariale ha rispecchiato con un certo ritardo la debolezza del mercato del lavoro e il rallentamento dell'inflazione. Le retribuzioni reali continuano a crescere più rapidamente della produttività. Dallo scoppio della crisi finanziaria la crescita delle retribuzioni contrattuali è diminuita gradualmente, pur rimanendo ancora superiore a quella delle retribuzioni effettive. Tale differenza risulta essenzialmente da una compressione delle componenti variabili e da una risposta tardiva delle retribuzioni contrattuali dovuta ad una contrattazione collettiva che si realizza in fasi diverse (i contratti sono negoziati in successione e non tutti insieme) e alla durata delle clausole economiche dei contratti (tre anni)<sup>(25)</sup>. In termini reali la retribuzione per lavoratore dipendente ha iniziato a reagire al ristagno del mercato del lavoro, con un tasso di crescita che resta però superiore a quello della produttività, in controtendenza rispetto a quanto accade nell'insieme della zona euro (grafici 2.4.4 e 2.4.5). La lentezza della risposta del costo reale del lavoro per unità di prodotto al tasso di disoccupazione è riconducibile a diversi fattori, tra cui la difficoltà di adeguare i salari reali al calo della produttività in un contesto di bassa inflazione e la frequenza di rinnovo dei contratti.

<sup>(25)</sup> Cfr. l'analisi contenuta nella pubblicazione: Commissione europea (2015), *Macroeconomic Imbalances. Country Report – Italy 2015*, European Economy – Occasional Papers, n. 219, pagg. 29-32.

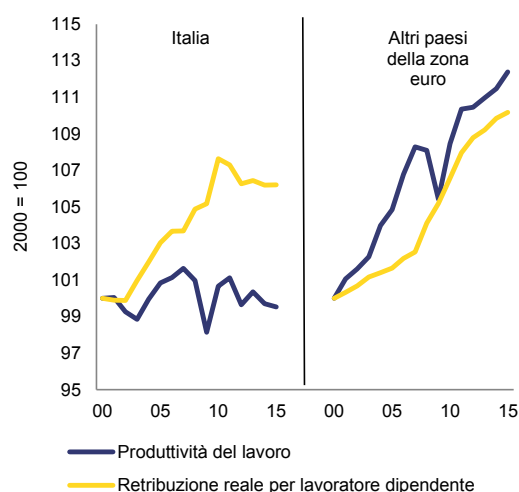
Grafico 2.4.4. **Retribuzione reale per lavoratore dipendente rispetto al tasso di disoccupazione**

Fonte: Commissione europea (Eurostat)

La contrattazione di secondo livello non è sufficientemente sviluppata e il rinnovo del quadro di contrattazione ha subito ritardi. Il ricorso insufficiente alla contrattazione di secondo livello ostacola lo sviluppo di soluzioni innovative a livello di impresa che potrebbero migliorare la produttività e favorire la risposta delle retribuzioni alle condizioni del mercato del lavoro. I contratti a livello aziendale sulle condizioni economiche interessano una minoranza di imprese<sup>(26)</sup> anche a causa delle caratteristiche specifiche del quadro di contrattazione collettiva ( riquadro 2.4.1), il quale prevede la fissazione delle retribuzioni contrattuali ogni tre anni sulla base delle previsioni a tre anni sull'inflazione (IPCA al netto dei prodotti energetici importati). In uno scenario di inflazione bassa e in diminuzione questo meccanismo ritarda la risposta delle retribuzioni alle condizioni del mercato del lavoro. Per sostenere la contrattazione a livello aziendale, il Jobs Act contiene una disposizione che permette alle imprese di conferire ai lavoratori mansioni diverse da quelle per cui erano stati assunti (demansionamento) attraverso la contrattazione di secondo livello. Sempre a tal fine, la legge di stabilità 2016 prevede agevolazioni fiscali per gli aumenti salariali legati alla produttività. L'efficacia delle misure dipenderà dalle condizioni di concessione delle agevolazioni

<sup>(26)</sup> Confindustria (2015), Nota dal Centro Studi Confindustria, n. 2.

fiscali (che saranno definite in un atto amministrativo), in particolare per quanto concerne il rischio che il sistema venga utilizzato per beneficiare di contributi più bassi e di retribuzioni nette più elevate. La riforma del quadro di contrattazione collettiva, una prerogativa delle parti sociali in mancanza di un quadro legislativo *ad hoc*, è stata oggetto di discussioni che non hanno consentito però di giungere a un accordo. Le parti sociali sono in disaccordo sul ruolo della contrattazione di primo e di secondo livello, in particolare sugli elementi da includere nel secondo livello.

Grafico 2.4.5. **Retribuzione reale per lavoratore dipendente e produttività**

La retribuzione nominale per lavoratore dipendente e la produttività del lavoro sono state deflazionate dal deflatore del PIL.

Fonte: dati delle previsioni dell'autunno 2015 della Commissione europea (AMECO)

### Il Jobs Act

Il Jobs Act ha profondamente riformato le istituzioni italiane del mercato del lavoro. In linea con le raccomandazioni 2016 del Consiglio per la zona euro, la riforma affronta i principali punti deboli del mercato italiano del lavoro, quali il dualismo, l'incertezza giuridica nei rapporti di lavoro e le carenze per quanto riguarda l'elaborazione delle politiche attive e passive del mercato del lavoro, le loro interconnessioni e il loro ruolo. La riforma è potenzialmente in grado di ridurre il dualismo, promuovere le assunzioni a

tempo indeterminato e favorire la riallocazione della forza lavoro<sup>(27)</sup>. Nel 2015 tutte le deleghe al governo sono diventate decreti attuativi, ad eccezione di quella relativa all'introduzione del salario minimo. L'attuazione del Jobs Act rappresenta un risultato importante, in particolare alla luce dei precedenti italiani in materia di attuazione. Tuttavia, conseguire la piena attuazione ed efficacia delle politiche del mercato del lavoro potrebbe rivelarsi problematico, come illustrato di seguito. Il Jobs Act ha mantenuto la relazione annuale di monitoraggio sull'attuazione e l'impatto della riforma, inizialmente introdotta dalla riforma del 2012, la cui pubblicazione è attesa nei primi mesi del 2016.

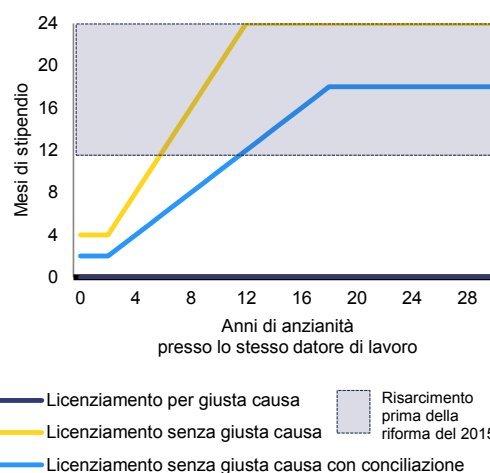
#### Normativa sulla tutela del lavoro

La revisione delle norme che disciplinano il licenziamento senza giusta causa aumenta la flessibilità all'uscita e migliora notevolmente la certezza giuridica. Rispetto alla normativa precedente, la riforma riduce in misura sostanziale la possibilità di reintegrazione a seguito di licenziamento senza giusta causa ed estende i casi in cui la sanzione dà luogo ad un risarcimento, il cui importo aumenta con l'anzianità. Per limitare il contenzioso giudiziario, la riforma facilita inoltre la risoluzione mediante conciliazione delle controversie in materia di licenziamento, con incentivi fiscali<sup>(28)</sup>. Il grafico 2.4.6 mostra le nuove proiezioni di risarcimento con o senza conciliazione. Prima della riforma era possibile convenire un risarcimento in qualsiasi punto dell'area grigia. La riforma riduce sostanzialmente questa incertezza con l'introduzione di norme chiare. Inoltre, grazie al fatto che fino a 6 anni di anzianità (senza conciliazione) o fino a 12 anni (con conciliazione) l'importo del risarcimento resta sempre inferiore a quanto previsto dalle precedenti norme aumenta la flessibilità all'uscita nei primi

anni di carriera del lavoratore. 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.

La riforma è stata accompagnata da un importante sostegno finanziario per i datori di lavoro che utilizzano i contratti a tempo indeterminato. Il governo ha integrato la riforma con una deduzione totale in via permanente del costo del lavoro per i lavoratori dipendenti a tempo indeterminato dalla base imponibile dell'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) e con un'esenzione per i datori di lavoro privati dal versamento dei contributi sociali per tre anni per i nuovi contratti a tempo indeterminato firmati nel 2015 (con un massimale di 8 060 EUR all'anno). Tali incentivi sono stati mantenuti nella legge di stabilità 2016 ma con importi ridotti (contributo massimo di 3 250 EUR) e per soli due anni. Entrambe le misure sono state introdotte al fine di incentivare i datori di lavoro al ricorso ai contratti a tempo indeterminato, riducendo in tal modo il dualismo del mercato del lavoro.

Grafico 2.4.6. Risarcimento in caso di licenziamento con e senza giusta causa



Fonte: Commissione europea

<sup>(27)</sup> L'adozione del Jobs Act ha scatenato le reazioni delle parti sociali, secondo le quali non sono state rispettate le consuete consultazioni tripartite e il loro parere non è stato sufficientemente preso in considerazione. Confindustria ha comunque appoggiato il Jobs Act e il tentativo del governo di contrastare l'abuso di contratti di lavoro "atipici", mentre le tre principali organizzazioni sindacali hanno criticato la mancanza di tutela dei diritti dei lavoratori ed espresso il timore di un aumento del numero di posti di lavoro precari.

<sup>(28)</sup> Per una descrizione approfondita, cfr. Commissione europea (2015), *Macroeconomic Imbalances. Country Report – Italy 2015*, European Economy – Occasional Papers, n. 219, pagg. 29-32.

I dati preliminari suggeriscono che la nuova regolamentazione dei contratti e le agevolazioni fiscali associate stanno producendo i loro effetti sulla creazione di posti di lavoro e sul dualismo. Sono riscontrabili alcuni primi risultati positivi, soprattutto per quanto riguarda il passaggio alle assunzioni a tempo indeterminato, sebbene una valutazione corretta dell'efficacia delle misure dovrà essere effettuata dopo la scadenza delle agevolazioni in materia di contributi previdenziali nel 2016. Secondo i dati pubblicati dall'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), il numero di nuove assunzioni a tempo indeterminato è aumentato del 37% nei primi undici mesi del 2015 rispetto allo stesso periodo del 2014, mentre i nuovi contratti di apprendistato e collaborazione sono diminuiti di circa il 20% e i nuovi contratti di lavoro a tempo determinato sono cresciuti solo marginalmente, dell'1,5% circa. Al netto delle risoluzioni dei rapporti di lavoro, l'aumento dei nuovi contratti è dovuto ad assunzioni a tempo indeterminato, mentre sono diminuiti i contratti a tempo determinato e di apprendistato. A seguito di queste tendenze, la percentuale di contratti a tempo indeterminato rispetto al totale dei contratti avviati/trasformati è passata dal 31,9% nei primi mesi del 2014 al 38,6% nello stesso periodo del 2015. In un sondaggio realizzato da Confindustria il 62% delle imprese aderenti ha dichiarato che le nuove disposizioni hanno inciso sulle decisioni di assunzione e che gli sgravi fiscali per le assunzioni a tempo indeterminato hanno avuto un peso maggiore rispetto alle nuove norme sul licenziamento <sup>(29)</sup>. Stando a una ricerca della Banca d'Italia, le nuove norme sul licenziamento e gli incentivi fiscali sono responsabili di circa un quarto della creazione netta di posti di lavoro nel primo semestre del 2015 (di cui circa due terzi riconducibili agli sgravi fiscali e un terzo alle nuove norme) mentre la quota restante è dovuta a miglioramenti ciclici <sup>(30)</sup>.

<sup>(29)</sup> In particolare, il 18% delle imprese aderenti ha assunto nuovo personale, mentre il 44% ha trasformato altri tipi di contratti in contratti a tempo indeterminato. Confindustria (2015), *Scenari Economici n. 24*, pagg. 25-26.

<sup>(30)</sup> Banca d'Italia (2015), *Bollettino Economico 4/2015*, pagg. 31-32. La ricerca è stata effettuata sui microdati disponibili per la Regione Veneto relativi ai primi quattro mesi del 2015.

#### Politiche passive del mercato del lavoro

Il maggiore grado di flessibilità nel mercato del lavoro è completato da provvedimenti più ampi in materia di indennità e di assistenza in caso di disoccupazione. In particolare il Jobs Act ha esteso la copertura e la durata dell'assicurazione di disoccupazione precedente e ne ha modificato la condizionalità e le modalità di attivazione. Le indennità di disoccupazione sono ora più inclusive, garantiscono una maggiore copertura e durano più a lungo <sup>(31)</sup>. L'assegno di disoccupazione (ASDI), inizialmente pensato come misura temporanea, è stato reso permanente. L'ASDI prevede sei mesi di copertura per le persone in uscita dal sistema di indennità di disoccupazione, di età superiore a 55 anni o con figli e il cui reddito familiare è inferiore a una certa soglia. L'indennità e l'assistenza di disoccupazione devono essere integrate dall'assistenza a favore dell'inclusione sociale, per lottare contro la povertà. Nel complesso, il nuovo sistema sembra ben concepito per quanto riguarda la tutela dei disoccupati per un periodo fino a 30 mesi, ma meno per soggetti a bassa intensità lavorativa o con nessun precedente lavorativo.

La modifica della cassa integrazione guadagni affronta le distorsioni esistenti e potrebbe favorire la riallocazione della forza lavoro. La riforma ha ridotto da 36 a 24 mesi la durata della cassa integrazione guadagni ordinaria, rafforzandone la componente assicurativa (le imprese che vi fanno ricorso più spesso sono tenute a contribuire in misura maggiore al suo finanziamento) e ha introdotto condizioni per i lavoratori a orario ridotto. Anche il campo di applicazione della cassa integrazione guadagni è stato esteso. Con il nuovo quadro non sarà più possibile assentarsi completamente dal posto di lavoro ("zero ore") per l'intero periodo di copertura della cassa integrazione guadagni. Infine, i settori che non beneficiano della copertura devono istituire appositi fondi bilaterali di solidarietà aventi gli stessi obiettivi, onde sostituire la cassa integrazione in deroga e liberare risorse per

<sup>(31)</sup> Per una descrizione approfondita, cfr. Commissione europea (2015), *Macroeconomic Imbalances. Country Report – Italy 2015*, European Economy – Occasional Papers, n. 219, pagg. 29-32. Nel 2014, prima dell'ultima riforma, la copertura delle indennità di disoccupazione per i disoccupati di breve durata era pari al 16%, ovvero 21 punti percentuali in meno rispetto alla media dell'UE.

finanziare politiche attive e passive. Nel complesso, la riforma cerca di colmare le carenze di lunga data riscontrabili nelle politiche passive del mercato del lavoro in Italia: l'attenzione per la tutela del posto di lavoro piuttosto che la tutela del lavoratore e il debole legame con le politiche del mercato del lavoro. La riforma pone pertanto le premesse per promuovere la mobilità dei lavoratori e facilitare la riallocazione della forza lavoro con effetti positivi sulla crescita della produttività totale dei fattori.

La maggiore attenzione per la condizionalità è un elemento positivo ma l'efficacia dipenderà dall'efficienza dei servizi per l'impiego. La concessione delle indennità è subordinata alla disponibilità del lavoratore ad accettare misure di attivazione, comprese le offerte di lavoro che i servizi per l'impiego ritengono adeguate. Sono state introdotte nuove misure per sostenere la ricerca attiva di lavoro e favorire il rientro nell'ambiente lavorativo. L'efficacia e l'attuazione della condizione di ricerca di lavoro dipendono da un'azione radicale di modernizzazione e riorganizzazione dei servizi per l'impiego, incluso il controllo sistematico e rigoroso dei risultati. Ad oggi, infatti, non vi è alcuna prova che le condizioni in vigore prima del Jobs Act siano mai state applicate.

#### Politiche attive del mercato del lavoro

È stata riformata la *governance* delle politiche attive del mercato del lavoro. Il Jobs Act istituisce la nuova Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro (attiva da gennaio 2016) con compiti di coordinamento di una vasta rete di istituzioni e agenzie (INPS, INAIL, servizi per l'impiego, camere di commercio, scuole) responsabili della gestione e del controllo delle politiche attive del mercato del lavoro. Il decreto definisce una serie di criteri di prestazione (ad esempio, livelli minimi dei servizi), che dovranno essere precisati in un ulteriore decreto. Il decreto fissa inoltre i requisiti per l'accreditamento dei soggetti privati autorizzati a prestare tali servizi e delinea la procedura che la persona inoccupata deve seguire al momento di accettare un percorso personalizzato, con penalità in caso di inosservanza. Un sistema informativo unificato raccoglierà le informazioni sulle opportunità di lavoro e sulle politiche attive, sui beneficiari di

prestazioni assicurative e sulle comunicazioni contrattuali da parte delle imprese.

L'effettiva attuazione delle misure programmate deve superare notevoli difficoltà. Per il momento i servizi per l'impiego sono gestiti dalle regioni, che hanno ripreso la gestione diretta dalle province. La prossima riforma costituzionale dovrebbe trasferire la responsabilità della gestione e dell'elaborazione specifica delle politiche attive del mercato del lavoro dalle regioni all'amministrazione centrale, lasciando alle prime un discreto margine di controllo sui bilanci. L'intero processo richiederà un grande sforzo di coordinamento e un monitoraggio più rigoroso a vari livelli amministrativi. Il successo della riforma dipenderà in gran parte dal grado di cooperazione tra il livello nazionale e quello regionale. Il governo e le regioni stanno discutendo un piano per gestire la transizione.

In molte regioni sarà necessario operare un notevole miglioramento per fare in modo che i servizi per l'impiego siano in grado di realizzare la vasta gamma di compiti impegnativi previsti dalla legge. La capacità di collocamento dei servizi pubblici per l'impiego italiani è estremamente limitata rispetto agli standard europei (solo il 4% delle persone in cerca di lavoro ha trovato un'occupazione tramite i servizi pubblici per l'impiego<sup>(32)</sup> nel periodo 2003-2011 e solo il 2,9% dei datori di lavoro ha trovato dipendenti con un profilo adeguato attraverso tali servizi nel 2012)<sup>(33)</sup>. Da un confronto con i servizi pubblici per l'impiego degli altri Stati membri emerge che i servizi pubblici per l'impiego italiani sono pesantemente sotto organico (nel 2014 gli addetti ai servizi pubblici per l'impiego in Italia erano 8 713 contro 49 407 in Francia e 77 722 nel Regno Unito). Le qualifiche del personale in servizio suggeriscono che potrebbero emergere eventuali difficoltà nell'attuazione dell'ambiziosa serie di servizi richiesti dalla legge (in alcune regioni, soltanto il 9% degli operatori ha un titolo di istruzione superiore mentre in altre quasi la metà dell'organico possiede solo un titolo di istruzione secondaria inferiore). Nella maggior parte dei casi i servizi non dispongono di un'infrastruttura

<sup>(32)</sup> Mandrone E., D'Angelo D. (2014), Youth Guarantee and the Italian PES: insights from ISFOL Plus Survey data

<sup>(33)</sup> Sistema informativo Excelsior di Unioncamere (2013).



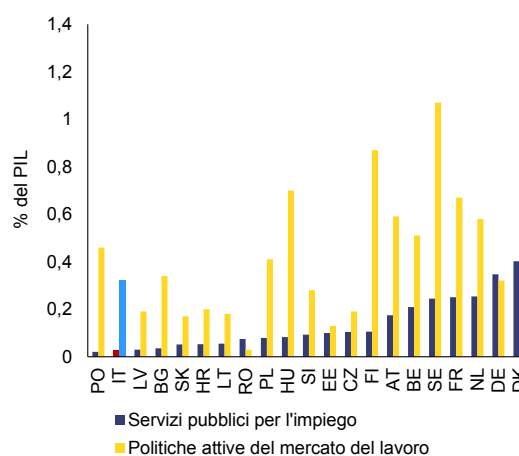
informativa e della capacità di scambiare dati. Ad esempio, una banca dati nazionali sui posti di lavoro vacanti esiste solo in teoria: dovrebbe basarsi sull'interconnessione delle banche dati regionali, ma solo poche regioni dispongono di banche dati operative e la loro interoperabilità è limitata.

Un elemento fondamentale è il monitoraggio della prestazione dei servizi e l'efficacia delle politiche attive del mercato del lavoro. Il monitoraggio della prestazione dei servizi resta irregolare e frammentato, a causa dell'assenza di una metodologia comune per la raccolta dei dati e della mancanza di una banca dati nazionale. Il governo non ha mai effettuato una valutazione sistematica delle politiche attive del mercato del lavoro. Gli interventi rimangono troppo incentrati sulle assegnazioni alla formazione, con una scarsa attenzione per la valutazione dell'impatto. La collaborazione con i datori di lavoro è spesso scarsa e non esiste alcun tipo di coordinamento con gli istituti di istruzione e i servizi sociali. Le regioni sono responsabili della programmazione degli interventi in materia di politiche attive del mercato del lavoro (come la formazione) e non sono disponibili dati sufficienti sulla consultazione dei datori di lavoro nell'elaborazione delle misure a livello locale. Il fatto che la spesa per le politiche attive del mercato del lavoro sia inferiore alla media dell'UE e che manchino valutazioni della sua efficacia sono seri punti deboli nel sistema di erogazione di servizi di attivazione per le persone non occupate (grafico 2.4.7).

La Garanzia per i giovani (*Youth Guarantee*)<sup>(34)</sup>, un progetto pilota nel quadro della revisione delle politiche attive del mercato del lavoro, ha migliorato il sostegno ai giovani, ma la sua piena attuazione e la presentazione di offerte di qualità restano grosse sfide. La Garanzia per i giovani ha consentito la creazione di nuove forme di cooperazione tra i servizi pubblici e privati e ha fornito ai servizi per l'impiego l'occasione di avvicinare i giovani. Nel 2015 l'attuazione della Garanzia per i giovani è stata potenziata: è stato intensificato l'uso di metodi standardizzati di definizione dei profili, è stato potenziato il sostegno individuale ai giovani e sono aumentate le iniziative chiave (tirocini e

formazioni specializzate). Tuttavia, mentre il numero di giovani iscritti è aumentato costantemente (900 000 entro la fine del 2015), il numero di offerte resta limitato: meno di un terzo dei giovani iscritti ha ricevuto un'offerta. Il problema potrebbe essere affrontato con un maggiore impegno da parte dei datori di lavoro. Persistono differenze regionali nell'attuazione della Garanzia per i giovani e non sempre sono disponibili informazioni sul numero e la qualità delle misure realizzate a livello locale. Inoltre, la diffusione di meccanismi di mobilità rimane bassa.

Grafico 2.4.7. Spesa pubblica per i servizi del mercato del lavoro e le politiche attive del mercato del lavoro



I servizi del mercato del lavoro coprono i costi dei servizi pubblici per l'impiego e gli eventuali altri servizi pubblici per le persone in cerca di lavoro.

Fonte: Commissione europea (Eurostat)

#### Altre misure

Il potenziale delle misure volte a migliorare l'equilibrio tra vita lavorativa e vita privata e a promuovere la partecipazione delle donne al mercato del lavoro è basso. Il pertinente decreto legislativo modifica parte della legge del 2001 sul congedo di maternità e di paternità (aumenta, ad esempio, il periodo di tempo durante il quale è possibile prendere il congedo) ed estende alcuni diritti ai genitori lavoratori autonomi. Il decreto facilita inoltre l'accesso dei genitori al lavoro a tempo parziale e introduce uno specifico congedo fino a tre mesi per la partecipazione a programmi di lotta contro la violenza di genere. Tali misure potrebbero avere un impatto positivo sull'occupazione femminile in Italia, impatto però

<sup>(34)</sup> Raccomandazione del Consiglio del 22 aprile 2013.

che probabilmente non sarà sufficiente ad aumentare in modo considerevole il tasso estremamente basso di partecipazione delle donne. Ciò potrebbe essere dovuto in particolare agli effetti disincentivanti del sistema fiscale per le persone che costituiscono la seconda fonte di reddito familiare<sup>(35)</sup>, al ruolo della forza lavoro femminile nell'economia informale o in posti di lavoro atipici o precari e alla scarsa disponibilità di servizi di assistenza abbordabili, sia per i bambini sia per gli anziani. Tali aspetti però non sono considerati. Il governo ha fatto alcuni sforzi per migliorare l'offerta di servizi di assistenza all'infanzia, anche se con forti disparità tra regioni e tra città. La riforma della scuola del 2015 conferisce al governo il potere di legiferare sulla creazione di un sistema unico integrato di istruzione per la prima infanzia e di assistenza ai bambini da 0 a 6 anni entro il gennaio 2017. Per il momento non sono ancora chiare le modalità di organizzazione.

incorpora tre istituzioni precedentemente distinte, e la modifica delle modalità di ispezione. Pur essendo potenzialmente in grado di produrre effetti, tali misure restano frammentarie. Non è ancora stata elaborata una strategia globale per analizzare e risolvere le cause all'origine del problema.

Il Jobs Act introduce alcune misure iniziali per far fronte alla diffusa economia informale in Italia. Secondo l'ISTAT<sup>(36)</sup> il lavoro sommerso interessa circa l'11,9% della popolazione in età lavorativa, con forti disparità regionali e una maggiore incidenza in alcuni settori come quello delle altre attività dei servizi (tra cui servizi per la casa e la cura della persona) (32,9%), commercio, trasporti, attività di alloggio e ristorazione (26,2%) e costruzioni (23,4%). Questo fenomeno riguarda soprattutto le donne, gli immigrati (in particolare i migranti irregolari), i lavoratori più giovani o più anziani e le persone scarsamente qualificate. Il decreto legislativo in materia di semplificazione ha modificato i buoni lavoro (*voucher*), il che potrebbe agevolare il passaggio dal lavoro non dichiarato al lavoro dichiarato, in particolar modo in alcuni settori come l'agricoltura, il turismo e i servizi a domicilio. Inoltre, sono state inasprite le sanzioni per il lavoro sommerso<sup>(37)</sup> ed è cambiato anche il modo in cui sono applicate, visto che ora riguardano l'intera durata dell'attività non dichiarata. Infine, il decreto legislativo n. 149/2015 ha razionalizzato l'attività ispettiva sul lavoro con la creazione di un Ispettorato nazionale, che

<sup>(35)</sup> Colonna F., Marcassa S. (2013), *Taxation and Labor Force Participation: The Case of Italy*, Banca d'Italia – Questioni di Economia e Finanza.

<sup>(36)</sup> Istat (2015), *Economia non osservata nei conti nazionali*

<sup>(37)</sup> Articolo 22 del decreto legislativo n. 151/2015.

### Riquadro 2.4.1. La contrattazione collettiva in Italia e in altri paesi europei

La contrattazione collettiva consiste in norme che stabiliscono la portata dei contratti collettivi, le condizioni di rinnovo e la gerarchia tra i diversi livelli di contrattazione. Tali caratteristiche possono essere disciplinate dalla legge o da accordi quadro intersettoriali. La contrattazione può avvenire a livello nazionale, settoriale e/o aziendale; per ogni livello esistono norme sugli organismi autorizzati alla contrattazione, sull'oggetto della contrattazione e sui requisiti di validità e di durata degli accordi.

Da un confronto tra il sistema della contrattazione collettiva in Italia e in altri paesi europei sono emersi i seguenti elementi.

Le norme sono poco chiare e non ben specificate. L'Italia ha una tradizione specifica di contrattazione collettiva: le norme sulla contrattazione e la struttura dei contratti non sono stabilite da una normativa specifica bensì da accordi quadro che possono essere firmati, ma non necessariamente, da tutti i sindacati e che sono validi solo per le parti firmatarie. Non esiste un salario minimo stabilito per legge.

La contrattazione collettiva è più centralizzata rispetto alla maggior parte dei paesi. In Italia, la contrattazione collettiva avviene in primo luogo al livello nazionale di settore. In Francia la definizione dei settori industriali è più circoscritta, mentre in Germania e in Spagna i contratti settoriali sono stipulati a livello regionale. In entrambi i casi, i contratti possono riflettere meglio le specifiche condizioni economiche e del mercato del lavoro. La contrattazione salariale a livello settoriale può essere legata a diverse modalità di coordinamento orizzontale tra i settori per un migliore controllo delle dinamiche dei salari aggregati. In Italia il coordinamento tra i settori avviene solo in maniera informale, mentre in Austria e in Germania è assicurato sulla base di modelli di contrattazione (*pattern bargaining*) (ovvero un settore avvia le negoziazioni e gli altri seguono) e in Spagna sulla base di orientamenti.

La portata della contrattazione aziendale è più limitata. Nella maggior parte dei paesi dell'UE il coordinamento verticale (tra i livelli di contrattazione) è garantito dal principio delle norme più favorevoli, in virtù del quale la contrattazione ai livelli inferiori non può che migliorare le condizioni fissate al livello

superiore. In Italia gli accordi quadro intersettoriali fissano le modalità di contrattazione, compresa la relazione tra i diversi livelli di contrattazione. La contrattazione a livello aziendale può vertere soltanto su questioni che sono state delegate dal contratto nazionale di settore. Formalmente, l'accordo quadro di giugno 2011 ha permesso alle imprese di rinunciare ai contratti settoriali ove richiesto dalle circostanze locali, ovvero in caso di crisi o per promuovere gli investimenti e la creazione di posti di lavoro, ma soltanto per quanto riguarda questioni non legate alle retribuzioni. La decisione del governo di formalizzare in un testo di legge il contenuto dell'accordo del giugno 2011 non è stata accolta con favore dalle parti sociali che si sono impegnate a non ricorrere alla possibilità di deroga prevista dalla legge. La situazione è diversa in Spagna dove, dopo la riforma del 2012, il datore di lavoro, stipulando un accordo a livello di impresa con i rappresentanti dei lavoratori, può derogare ai contratti di settore per motivi economici, tecnici o organizzativi su un'ampia gamma di questioni, tra cui le retribuzioni, l'orario di lavoro, i turni e le mansioni dei lavoratori. Tali interventi sono giustificati dalle condizioni economiche che subentrano in seguito a un calo delle vendite per almeno due trimestri consecutivi. Inoltre, i contratti collettivi a livello di impresa prevalgono sui contratti di livello superiore (il che può significare condizioni meno favorevoli per i lavoratori). Anche in Francia gli accordi a livello di impresa o di settore possono scostarsi in tutto o in parte dagli accordi settoriali o intersettoriali, anche con condizioni meno favorevoli, a meno che tale deroga sia espressamente vietata da contratti stipulati a livello più alto. Per agevolare la contrattazione aziendale, la legge Fillon del 2004 ha introdotto la possibilità per i lavoratori dipendenti eletti o delegati di firmare accordi a livello di impresa. Ciononostante, il principio delle norme più favorevoli è rimasto valido per quanto riguarda i salari minimi (SMIC o di settore), la classificazione del lavoro, le misure supplementari di protezione

(Continua)

*Riquadro (continua)*

sociale e i fondi per la formazione professionale che interessano più imprese o più settori. L'accordo intersettoriale del 2013 ha mantenuto la validità del principio delle norme più favorevoli, consentendo di adeguare temporaneamente i salari al ribasso fino a 1,2 SMIC e/o di modificare l'orario di lavoro senza l'autorizzazione dei livelli più elevati di contrattazione, all'unica condizione che tali adeguamenti siano adottati per evitare licenziamenti e con il consenso della maggioranza dei lavoratori (*accords de maintien de l'emploi*). In Germania la contrattazione collettiva avviene principalmente a livello di settore tra i sindacati, che non hanno una rappresentanza diretta all'interno dell'impresa, e le organizzazioni dei datori di lavoro. Dall'altro lato, i consigli aziendali hanno la facoltà di integrare quanto previsto per legge o di intervenire in discipline non regolamentate, ma non hanno il diritto di negoziare contratti collettivi.

In Italia l'estensione dei contratti collettivi alle parti non firmatarie è automatica. L'estensione è un atto giuridico attraverso il quale un contratto collettivo di settore diventa vincolante anche per i datori di lavoro che non sono membri dell'associazione che ha firmato l'accordo. L'estensione del contratto collettivo non è sancita da una norma formale, ma avviene di fatto sulla base di un'interpretazione del principio costituzionale del "giusto salario" (articolo 36 della Costituzione). L'estensione è per lo più automatica anche in diversi altri paesi, tra cui l'Austria, il Belgio, la Francia e la Spagna (in quest'ultimo paese solo se le parti sono d'accordo). In alcuni paesi l'estensione del contratto collettivo può essere chiesta da una (Francia) o da entrambe le parti (Germania) che hanno firmato l'accordo, mentre in altri il ministero del Lavoro può decidere di non applicare l'estensione dei contratti collettivi (ad esempio Paesi Bassi, Portogallo o Spagna). In altri paesi l'estensione si basa sulla rappresentatività delle parti che hanno firmato l'accordo collettivo originario (tra l'altro in Belgio, Spagna e Francia).

Nel settore privato italiano i criteri per misurare la rappresentatività sindacale non sono ancora stati resi operativi. Con l'esclusione del settore pubblico, in Italia non vigono disposizioni giuridiche che fissano i criteri della rappresentatività del sindacato. Nel 2014 le parti sociali e le associazioni dei datori di lavoro del settore manifatturiero hanno concordato criteri numerici, che tuttavia non sono ancora stati

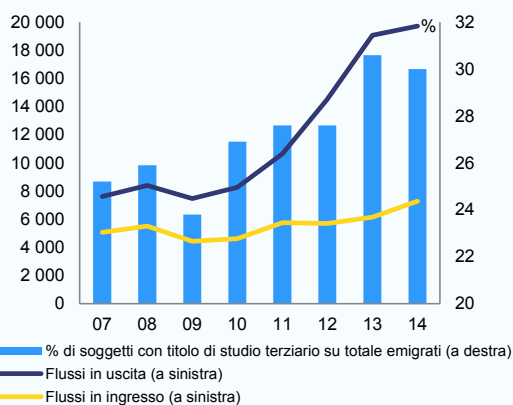
applicati (accordi simili sono stati stipulati anche in altri settori ma non sono ancora diventati operativi). Pertanto, il principio di riferimento resta quello del reciproco riconoscimento della rappresentatività. La struttura attuale non esclude la coesistenza di contratti collettivi paralleli all'interno della stessa azienda o impresa. Un principio simile esiste in Germania, dove, tuttavia, la rappresentatività basata sul numero di iscritti è un requisito di validità dei contratti in caso di controversia. In Francia, ai sensi della normativa approvata nell'agosto 2008, gli accordi nazionali sono validi solo se sono stati sottoscritti da un sindacato o da sindacati con almeno il 30% del sostegno a livello nazionale, e se non sono osteggiati da altri sindacati che insieme godono della maggioranza del sostegno. Tuttavia, nel calcolare i livelli di sostegno e di opposizione, sono presi in considerazione solo i risultati dei cinque principali sindacati nazionali. A livello di settore, esistono norme chiare che definiscono quali organizzazioni hanno diritto di sedere al tavolo delle trattative dalla parte dei sindacati. Analogamente, in Spagna la rappresentatività nazionale si basa sulle elezioni dei consigli aziendali: la rappresentatività è concessa alle organizzazioni sindacali che hanno almeno il 10% dei delegati eletti all'interno dei comitati aziendali.

La durata degli accordi collettivi e le norme che ne stabiliscono le condizioni di validità sono relativamente lunghe. Le condizioni che disciplinano la validità di un contratto scaduto possono influire sulla velocità alla quale i contratti sono rinnovati e sulla portata della contrattazione. In Italia, sulla base dell'accordo quadro di contrattazione collettiva del 2009 (scaduto, ma tuttora applicato in assenza di un nuovo accordo), i contratti collettivi sono validi per tre anni. La durata più frequente degli accordi collettivi in tutti gli Stati membri dell'UE è di un anno (come in Francia e in Spagna). La durata effettiva dei contratti è spesso prorogata dai frequenti ritardi con cui si procede al rinnovo dei contratti (di circa 20 e 35 mesi rispettivamente per i contratti del settore privato e per quelli del settore pubblico). Inoltre, secondo il quadro del 2009, le retribuzioni contrattuali sono fissate ogni tre anni sulla base delle previsioni a tre anni sull'inflazione. In uno scenario di inflazione bassa e in diminuzione questo meccanismo ritarda la risposta delle retribuzioni alle condizioni del mercato del lavoro. I contratti firmati di recente prevedono tuttavia revisioni annue.

### Riquadro 2.4.2. La fuga di cervelli dall'Italia

Sono sempre di più i giovani italiani altamente qualificati che emigrano all'estero. L'emigrazione di persone altamente qualificate è aumentata durante la crisi. Il numero di cittadini italiani con titolo di studio terziario che ha lasciato il paese è cresciuto rapidamente a partire dal 2010 e non è stato compensato da flussi di italiani di pari qualifiche che hanno fatto rientro in patria (grafico 1). Le statistiche ufficiali non tengono sufficientemente conto dei flussi di emigrazione in quanto non tutti i cittadini che lasciano l'Italia si registrano presso le autorità consolari italiane nel paese di destinazione.

Grafico 1. Flussi migratori di cittadini italiani con titolo di studio terziario (> 25 anni)



L'aumento dell'emigrazione riflette le migliori opportunità e condizioni lavorative all'estero. I sondaggi indicano che, rispetto ai loro omologhi che lavorano in Italia, i giovani laureati italiani che lavorano all'estero non solo guadagnano di più e con salari che aumentano più rapidamente, ma sono più spesso assunti con contratti a tempo indeterminato e ritengono che la loro qualifica ufficiale sia più idonea per il lavoro che svolgono<sup>(1)</sup>. In particolare, tra gli italiani in possesso di un diploma di dottorato, quelli che lavorano all'estero affermano di avere migliori opportunità di lavoro e retribuzioni molto più

<sup>(1)</sup> Consorzio Interuniversitario AlmaLaurea (2015), Condizione occupazionale dei laureati. XVII Indagine 2014, disponibile all'indirizzo: [https://www.almalaurea.it/sites/almalaurea.it/files/docs/universita/occupazione/occupazione13/almalaurea\\_condizione\\_occupazionale\\_indagine-2014.pdf](https://www.almalaurea.it/sites/almalaurea.it/files/docs/universita/occupazione/occupazione13/almalaurea_condizione_occupazionale_indagine-2014.pdf)

elevate<sup>(2)</sup>. Ciò può spiegare perché i lavoratori italiani altamente qualificati dimostrano una bassissima propensione a voler tornare nel paese di origine<sup>(3)</sup>. Di conseguenza, l'emigrazione di lavoratori italiani altamente qualificati non rientra nella definizione di "circolazione dei cervelli" (ovvero quando le persone si recano temporaneamente all'estero per studiare o lavorare, ma poi tornano nel paese d'origine).

La crescente emigrazione non è controbilanciata da un crescente afflusso di giovani stranieri altamente qualificati. L'emigrazione dei giovani italiani qualificati non può nemmeno essere considerata uno "scambio di cervelli": molti lavoratori italiani lasciano il paese, ma solo pochi cittadini altamente qualificati di altri paesi scelgono l'Italia come destinazione. La proporzione di cittadini stranieri residenti in Italia tra i 25 e 64 anni in possesso di un titolo di studio terziario è molto più bassa di quella dei cittadini italiani (11,5% contro 17,5% nel 2014). Nell'insieme dell'UE il rapporto tra cittadini dell'Unione e cittadini di paesi terzi altamente qualificati è basso (29,4% e 28,1% rispettivamente).

Aumentano i rischi per la qualità dell'offerta di lavoro e per la crescita potenziale. La fuga di cervelli può causare una perdita netta permanente di capitale umano altamente qualificato, a danno della competitività dell'Italia. A medio e lungo termine la fuga di cervelli può compromettere non solo le prospettive di crescita economica dell'Italia, ma anche le sue finanze pubbliche. La fuga di cervelli comporta un duplice costo finanziario: in primo luogo, in termini di spesa pubblica sostenuta per l'istruzione di studenti che poi lasciano definitivamente il paese e, in secondo luogo, in termini di futura perdita di gettito da imposte e contributi sociali che i migranti altamente qualificati avrebbero pagato lavorando in Italia.

<sup>(2)</sup> Istat (2015), L'inserimento professionale dei dottori di ricerca. Anno 2014, disponibile all'indirizzo: <http://www.istat.it/it/archivio/145861>

<sup>(3)</sup> Biondo A.E., Monteleone S., Skonieczny G. and Torrisi B. (2012), The propensity to return: Theory and evidence for the Italian brain drain, *Economics Letters*, n. 115, pagg. 359-62.

## 2.5. SETTORE BANCARIO

Tabella 2.5.1: Indicatori chiave del sistema bancario italiano

Indicatore	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	T2 2015
Attività totali (miliardi di EUR)	3 634,6	3 690,7	3 758,9	4 034,7	4 211,0	4 038,2	4 015,5	3 976,7
Stock di prestiti alle imprese (miliardi di EUR)	869,4	849,0	867,1	893,6	864,7	813,9	808,0	810,4
Stock di prestiti alle famiglie (miliardi di EUR)	468,6	496,4	592,6	618,5	610,1	602,2	596,6	608,6
Tasso d'interesse medio sui nuovi prestiti alle imprese	4,52%	2,17%	2,79%	4,18%	3,64%	3,45%	2,56%	2,13%
Tasso d'interesse medio sui nuovi prestiti alle famiglie	5,09%	2,88%	2,97%	4,03%	3,69%	3,50%	2,84%	2,77%
Crediti deteriorati lordi (miliardi di EUR)	87,1	132,8	157,5	194,8	236,9	282,5	326,6	337,1
Sofferenze lorde (miliardi di EUR)	42,8	60,2	78,6	107,9	125,1	155,4	183,6	195,3
Rapporto crediti deteriorati lordi/crediti verso la clientela	5,1%	7,8%	8,9%	10,8%	13,3%	16,7%	17,1%	17,5%
Rapporto sofferenze lorde/crediti verso la clientela	2,5%	3,6%	4,5%	6,0%	7,0%	9,2%	9,6%	10,1%
Tasso copertura crediti deteriorati	46,2%	40,2%	40,4%	40,3%	38,8%	41,8%	44,4%	44,7%
Tasso copertura sofferenze	63,1%	60,4%	58,0%	56,3%	54,6%	56,9%	58,7%	58,7%
Flusso di nuovi crediti deteriorati in % dello stock di crediti deteriorati	4,2%	5,1%	3,9%	3,8%	5,4%	6,0%	5,5%	3,8%
Flusso di nuove sofferenze in % dello stock di sofferenze	1,6%	2,0%	1,9%	1,9%	2,6%	2,8%	2,7%	2,9%
Aggiustamenti prestito/valore in % dell'utile di esercizio	35,1%	47,8%	49,5%	59,8%	81,3%	107,4%	97,4%	55,0%
Deficit di finanziamento	19,1%	14,1%	17,5%	17,8%	13,7%	11,0%	10,3%	10,1%
Finanziamento Eurosystema (miliardi di EUR)	50,3	27,2	47,6	210,0	271,8	235,9	194,5	165,7
Esposizione verso l'emittente sovrano nazionale (miliardi di EUR)	174,9	205,3	252,6	265,4	354,5	402,1	401,8	405,1
Coefficiente capitale di base di classe 1 (CT1) (pre-Basilea 3)	7,1%	8,2%	8,3%	9,3%	10,6%	10,5%	-	-
Coefficiente di capitale totale (pre-Basilea 3)	10,8%	12,0%	12,4%	13,0%	13,8%	13,9%	-	-
Coefficiente capitale primario di classe 1 (CET1) (Basilea 3)	-	-	-	-	-	-	11,8%	12,1%
Coefficiente di capitale totale (Basilea 3)	-	-	-	-	-	-	14,5%	14,8%
Rapporto costi gestionali/margine intermediazione	64,2%	63,0%	65,0%	67,6%	62,6%	61,7%	62,1%	-
Rendimento capitale proprio (al netto delle riduzioni di valore dell'avviamento)	-	-	-	1,7%	1,0%	-0,9%	-0,2%	5,2%
Rendimento capitale proprio	4,5%	3,8%	3,4%	-9,3%	-0,1%	-7,8%	-1,5%	-
Utili netti in % capitale e riserve	4,4%	2,8%	3,0%	-6,2%	-0,6%	-6,0%	-2,1%	-
Numero di banche	799	788	760	740	706	684	664	654
Numero di succursali	34139	34 036	33 663	33 607	32 881	31 761	30 740	30 338
Numero di dipendenti	-	330 512	326 367	322 345	315 238	310 258	303 591	-

Le cifre, che in genere sono quelle più aggiornate, vengono rilevate alla fine dei periodi indicati (vale a dire dicembre per l'intero anno e giugno per il secondo trimestre) e sono comprensive dei tassi d'interesse medi sui nuovi prestiti alle imprese e alle famiglie. I tassi d'interesse medi sui nuovi prestiti alle famiglie si riferiscono esclusivamente ai prestiti immobiliari. Le cifre relative al deficit di finanziamento indicano i prestiti non coperti da depositi in percentuale dei prestiti totali. I crediti deteriorati lordi sono calcolati al lordo degli accantonamenti per perdite su prestiti. Le sofferenze sono la categoria peggiore di crediti deteriorati. Le cifre relative all'esposizione verso l'emittente sovrano nazionale si riferiscono unicamente ai titoli di debito pubblico. La cifra dell'ultima colonna relativa agli aggiustamenti prestiti/valore in % dell'utile di esercizio si riferisce unicamente alla prima metà del 2015. Il deficit di finanziamento del secondo trimestre del 2015 indicato nell'ultima colonna si riferisce alla situazione alla fine del terzo trimestre del 2015. La cifra dell'ultima colonna relativa al rendimento del capitale proprio (al netto delle diminuzioni di valore dell'avviamento) è annualizzata in base ai risultati del primo semestre del 2015. "-" indica che il dato non è disponibile.

Fonte: Banca d'Italia

### Un settore bancario in ripresa con sacche di vulnerabilità

Il retaggio della lunga e profonda recessione degli ultimi anni e le carenze strutturali di lunga data hanno eroso la resilienza iniziale del settore bancario italiano. A differenza di altri paesi della zona euro, prima della crisi le banche italiane non erano esposte a una bolla speculativa alimentata dal credito né a strumenti finanziari complessi che hanno richiesto l'ingente sostegno pubblico accordato al settore bancario. Le banche, tuttavia, hanno notevolmente risentito della frammentazione dei mercati finanziari successiva alla crisi del debito sovrano nella zona euro nel periodo 2011-2012. Lo stretto legame che unisce l'emittente sovrano e il settore bancario italiani nella percezione del rischio degli investitori ha causato il venir meno dei finanziamenti internazionali all'ingrosso. L'irrigidimento delle

condizioni di prestito ha colpito principalmente il settore delle imprese, in particolare le piccole imprese rivolte al mercato interno e dipendenti dalle banche, già indebolite dalla profonda recessione e strutturalmente caratterizzate da scarsa capitalizzazione. Inoltre, il protrarsi della recessione economica ha portato al rapido aumento dello *stock* di crediti deteriorati, che oltre a incidere sulla redditività delle banche, frena l'offerta di credito all'economia, che è in fase di progressiva ripresa (cfr. "Qualità delle attività delle banche italiane" nella presente sezione). I problemi insorti nel settore bancario a seguito della crisi sono stati aggravati da problemi strutturali di lunga data, come la frammentazione settoriale, la scarsa efficienza in termini di costi e le carenze in materia di governo societario (cfr. "Governo societario nel settore bancario italiano" nella presente sezione). Più di recente, la politica monetaria accomodante della BCE e il miglioramento delle condizioni

macroeconomiche stanno aiutando le banche italiane a riacquistare resilienza. Al tempo stesso il settore deve adeguarsi ad un quadro normativo in evoluzione nel settore bancario a livello dell'UE, mentre permangono alcune sacche di vulnerabilità.

Il sistema bancario italiano si sta lentamente riprendendo dal lungo periodo di crisi, ma appare più debole rispetto a quello di altri paesi dell'UE. L'attuale situazione di liquidità delle banche è favorevole, con un graduale miglioramento della disponibilità e del costo dei finanziamenti. I depositi dei residenti hanno registrato una crescita sostenuta, mentre è cessato il ritiro dei depositi da parte dei non residenti. Per quanto riguarda i finanziamenti al dettaglio, è proseguito lo spostamento dalle obbligazioni bancarie ai depositi. La dipendenza dai finanziamenti dell'Eurosistema si è ulteriormente ridotta, nonostante la partecipazione delle banche alle diverse operazioni mirate di rifinanziamento a lungo termine per stimolare l'erogazione di prestiti. Fino al dicembre 2015 le banche italiane avevano contribuito con un importo complessivo di 118 miliardi di EUR. Alla fine del 2015 la quota delle passività bancarie finanziata dalla Banca centrale è scesa al 5,1% rispetto al 6,2% di fine 2014. Il deficit di finanziamento, cioè la quota di prestiti non coperti da depositi, è sceso al 10,1% nel giugno 2015, principalmente a seguito della contrazione del credito (tabella 2.5.1). La redditività mostra segni di miglioramento, ma rimane piuttosto bassa. Nei primi tre trimestri del 2015 il rendimento del capitale proprio (al netto delle diminuzioni di valore dell'avviamento) è stato pari al 5,5% su base annua, rispetto a -0,2% nel 2014. Negli ultimi anni gli accantonamenti per perdite su prestiti hanno assorbito quote consistenti dell'utile di esercizio delle banche e nel primo semestre del 2015 rappresentavano ancora il 55% dell'utile di esercizio complessivo. Nel frattempo gli interessi attivi netti subiscono pressioni a causa della contrazione del credito, del consistente *stock* di crediti deteriorati e di un contesto di tassi d'interesse bassi. Sono tuttavia in aumento i ricavi non provenienti da prestiti, in particolare le commissioni e le provvigioni. Per sostenere la redditività, le banche hanno proseguito gli sforzi per ridurre le spese di esercizio. Tra il 2008 e il terzo trimestre del 2015 il numero di succursali bancarie — che è elevato rispetto ad altri paesi dell'UE — è diminuito del 12%. Nonostante le perdite registrate negli ultimi anni, i coefficienti

patrimoniali regolamentari sono aumentati grazie alla raccolta di nuovi capitali e a una certa diminuzione delle attività ponderate per il rischio. Nel settembre 2015 il capitale primario di classe 1 e i coefficienti patrimoniali totali erano pari rispettivamente al 12,3% e al 15,1% (+0,5 e 0,6 punti percentuali rispetto alla fine del 2014). Nonostante questi sviluppi positivi, la situazione del sistema bancario italiano rimane comunque più negativa rispetto ai sistemi bancari di altri paesi della zona euro, in particolare a livello di capitale regolamentare, qualità delle attività, redditività e efficienza in termini di costi (tabella 2.5.2). Va osservato tuttavia che il sostegno pubblico fornito al settore bancario durante la crisi è stato molto limitato rispetto ad altri paesi europei. Inoltre, non è stato compiuto nessuno sforzo sistemico per ridurre il volume eccessivo di crediti deteriorati.

Tabella 2.5.2. Confronto tra paesi dei principali indicatori del settore bancario, giugno 2015

Paese	Coeff. CET1 (%)	Tasso NPE (%)	Tasso copertura NPE (%)	Rendimento capitale regolamentare (%)	Rapporto costi gestionali/margine intermediazione
AT	11,2	7,9	56	11,6	57
BE	16,1	4,3	41	8,4	57
CY	14,2	49,6	32	3,4	32
DE	14,3	3,3	35	6,2	74
ES	12,2	7,1	46	12,8	47
FI	18,0	1,7	34	9,7	53
FR	12,5	4,2	51	9,3	67
IE	16,5	21,4	41	10,2	53
<b>IT</b>	<b>11,5</b>	<b>16,7</b>	<b>45</b>	<b>5,1</b>	<b>60</b>
LU	17,2	3,6	45	12,8	76
LV	10,5	4,8	28	35,3	42
MT	11,2	9,3	43	15,8	44
NL	13,6	2,9	37	8,9	53
PT	11,6	16,3	36	7,2	48
SI	17,7	28,3	61	7,2	59
<b>UE</b>	<b>12,8</b>	<b>5,6</b>	<b>-</b>	<b>9,1</b>	<b>-</b>
Mediana	13,6	7,1	41	9,3	53
Posizione IT	12/15	12/15	5/15	14/15	12/15

Cifre basate sulle banche dei paesi selezionati che hanno partecipato alle prove di stress a livello di UE nel 2014. Per l'Italia, sono incluse nel campione 14 banche che insieme rappresentano l'88% del totale delle esposizioni debitorie. Coefficiente di capitale primario di classe 1 (CET1) in % delle attività ponderate per il rischio. Tasso delle esposizioni deteriorate (NPE), in % del totale di prestiti lordi e anticipi. Il tasso di copertura delle esposizioni deteriorate (NPE) corrisponde agli accantonamenti per perdite su prestiti divisi per il totale lordo delle esposizioni deteriorate. Il rendimento del capitale regolamentare è stimato come la quota del reddito operativo netto rispetto al capitale regolamentare di classe 1. Nell'ultima riga una posizione inferiore indica un risultato peggiore rispetto agli altri paesi del campione (composto in totale da 15 paesi della zona euro).

Fonte: Autorità bancaria europea (ABE) (2015), Report – 2015 EU-wide transparency exercise.

Tabella 2.5.3. Indicatori chiave del sistema bancario italiano per segmento, 2014

Indicatore	Banche / gruppi guidati da società per azioni	Banche / gruppi guidati dalle banche popolari	Banche di credito cooperativo	Totale sistema bancario
% prestiti alla clientela	72,5%	20,8%	6,6%	100,0%
% stock crediti deteriorati	70,1%	23,2%	6,7%	100,0%
Rapporto crediti deteriorati lordi/crediti verso la clientela	17,1%	19,7%	18,0%	17,7%
Tasso copertura crediti deteriorati	48,0%	35,7%	36,6%	44,4%
% stock sofferenze	72,7%	21,3%	6,0%	100,0%
Rapporto sofferenze lorde/crediti verso la clientela	10,0%	10,2%	9,1%	10,0%
Tasso copertura sofferenze	62,0%	49,3%	52,0%	58,7%
Aggiustamenti prestito/valore in % dell'utile di esercizio	91,1%	140,0%	81,3%	97,4%
Rapporto costi gestionali/margine intermediazione	62,5%	63,6%	55,2%	62,1%
Coefficiente capitale primario di classe 1 (CET1) (Basilea 3)	11,5%	11,5%	16,1%	11,8%
Coefficiente di capitale totale (Basilea 3)	14,6%	13,6%	16,5%	14,5%

La denominazione "banche/gruppi guidati da società per azioni" corrisponde grosso modo al segmento delle banche più grandi. La denominazione "banche/gruppi guidati dalle banche popolari" corrisponde grosso modo al segmento delle banche cooperative di medie dimensioni. La denominazione "banche di credito cooperativo" corrisponde al segmento delle piccole banche.

Fonte: Banca d'Italia

Le banche di piccole e medie dimensioni possono risentire in misura maggiore, rispetto a quelle più grandi, dell'attuale contesto di bassi tassi di interesse e della lentezza con cui vengono eliminati i crediti deteriorati. Dato il loro modello aziendale tradizionale, queste banche possono avere minori opportunità di diversificare i ricavi e sono maggiormente esposte a un contesto di bassi tassi di interesse e di curva dei rendimenti piatta. Rispetto alle grandi banche, inoltre, le banche di piccole e medie dimensioni sono spesso più esposte nei confronti delle piccole imprese, che sono più rischiose e assorbono quindi più capitale regolamentare. Queste banche possono inoltre avere maggiori difficoltà a smaltire i crediti deteriorati, non avendo né le dimensioni né l'esperienza necessarie per attrarre investitori specializzati. Di norma, inoltre, le piccole banche hanno maggiori difficoltà a rafforzare la propria posizione patrimoniale a causa della pressione costante esercitata dagli accantonamenti per perdite su prestiti, da nuovi e più stringenti obblighi normativi e — in molti casi — da rigidi meccanismi di governo societario basati sull'azionariato diffuso al dettaglio, che rendono poco attraente o difficile per gli investitori esterni partecipare al capitale delle banche. La posizione più debole delle banche di medie e piccole dimensioni è confermata anche da alcuni indicatori fondamentali, in particolare il tasso di crediti deteriorati e il tasso di copertura (tabella 2.5.3).

La recente risoluzione di quattro piccole banche italiane ha comportato costi supplementari per il settore bancario che gravano sulla redditività delle banche. Le quattro banche<sup>(38)</sup>, che detenevano una quota di mercato combinata dell'1% circa, erano state poste in amministrazione straordinaria della Banca d'Italia. Per la loro risoluzione sono stati utilizzati gli strumenti di risoluzione introdotti con la direttiva UE sul risanamento e sulla risoluzione delle banche, che l'Italia aveva appena recepito nel diritto interno. Sono state create quattro banche ponte temporanee che hanno ripreso le attività e le passività sane delle rispettive banche, preservandone in tal modo le operazioni normali e l'occupazione. Per contro, 8,5 miliardi di EUR di sofferenze, che corrispondono quasi al 5% delle sofferenze lorde (la peggiore categoria di crediti deteriorati) di tutto il sistema, sono stati trasferiti a una "bad bank" comune dopo l'applicazione di un significativo coefficiente medio di scarto sul valore contabile. Conformemente alle norme UE in materia di aiuti di Stato al settore finanziario<sup>(39)</sup>, una parte delle perdite emerse nel corso della risoluzione delle quattro banche sono state sostenute dagli azionisti e dai detentori di obbligazioni subordinate (tra cui

<sup>(38)</sup> Banca delle Marche, Banca Popolare dell'Etruria e del Lazio, Cassa di Risparmio della Provincia di Chieti e Cassa di Risparmio di Ferrara.

<sup>(39)</sup> Commissione europea (2013), comunicazione della Commissione relativa all'applicazione, a decorrere dal 1° agosto 2013, delle norme relative agli aiuti di Stato alle misure di sostegno alle banche nel contesto della crisi finanziaria ("comunicazione sul settore bancario"), Gazzetta ufficiale dell'Unione europea C 216 del 30 luglio 2013, pag. 1.

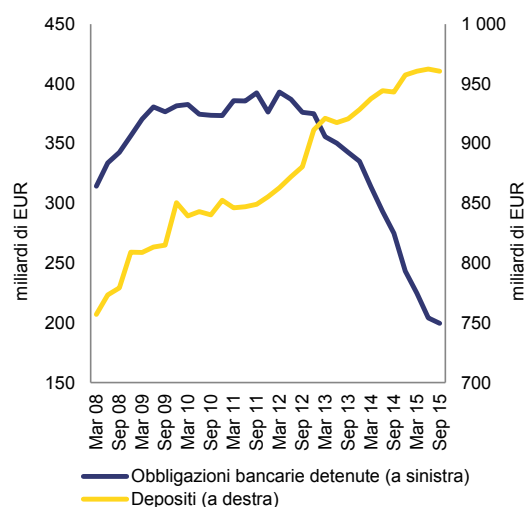


investitori al dettaglio). I detentori di obbligazioni subordinate hanno contribuito con circa 800 milioni di EUR alla copertura delle perdite delle banche. Il fondo di risoluzione nazionale creato di recente ha erogato 3,6 miliardi di EUR per coprire le restanti perdite subite e ricapitalizzare le banche ponte e la *bad bank*. In mancanza di fondi versati, il fondo di risoluzione ha contratto prestiti presso le principali banche italiane per finanziare l'operazione. Una parte di questi prestiti è già stata rimborsata grazie al pagamento anticipato dei contributi del settore al fondo di risoluzione per i prossimi tre anni. Se il fondo di risoluzione non dovesse rimborsare il resto del prestito, sarebbe attivata una garanzia della Cassa depositi e prestiti. Pur essendo fiscalmente deducibili, i contributi "straordinari" rappresentano un ulteriore onere sui risultati finanziari del 2015 — soprattutto per le piccole banche — e significano anche che il fondo di risoluzione sta già attingendo alla sua futura capacità finanziaria.

In seguito alle perdite subite dai detentori al dettaglio di obbligazioni subordinate delle banche oggetto di risoluzione, le autorità italiane hanno deciso di istituire un fondo di solidarietà. Il fondo di solidarietà è stato istituito con la legge di stabilità 2016 e avrà una dotazione massima di 100 milioni di EUR. Parallelamente sarà istituita una procedura arbitrale per gestire i risarcimenti chiesti dai detentori al dettaglio di obbligazioni subordinate alle banche che potrebbero aver violato le norme sulla tutela dei consumatori nei servizi di investimento. In passato i clienti al dettaglio hanno acquistato notevoli quantità di obbligazioni bancarie, incoraggiati dal favorevole trattamento fiscale dei rendimenti. Di recente, la maggiorazione dell'aliquota fiscale relativamente favorevole applicata ai rendimenti delle obbligazioni bancarie, che è passata dal 12,5% nel 2012 al 26% nel 2014, e la previsione del potenziale contributo obbligatorio dei creditori subordinati alla ristrutturazione delle banche conformemente alle norme UE in materia di aiuti di Stato (in vigore dall'agosto 2013) hanno contribuito a un netto calo delle detenzioni al dettaglio di tali obbligazioni a favore dei normali depositi bancari (grafico 2.5.1). Alla fine di settembre 2015 lo *stock* in essere di obbligazioni emesse dalle banche residenti in Italia ammontava

a 664 miliardi di EUR, di cui 200 miliardi<sup>(40)</sup> detenuti da famiglie italiane. Si stima che il 15% di quest'ultimo importo, ossia circa 31 miliardi di EUR, consista in obbligazioni subordinate. Dal 2014 le autorità italiane di vigilanza sulle banche e sul mercato finanziario hanno svolto un ruolo attivo di sensibilizzazione all'aumentata rischiosità delle obbligazioni bancarie e hanno richiamato le banche al rispetto degli obblighi di diligenza nei confronti degli investitori al dettaglio. Questo è tanto più necessario perché a partire dal 2016 le obbligazioni *senior* (in aggiunta ai depositi superiori a 100 000 EUR, che hanno comunque rango superiore) diventano ammissibili al *bail-in* per coprire eventuali perdite prima di poter attingere al fondo di risoluzione. Questo è in linea con la direttiva UE sul risanamento e sulla risoluzione delle banche.

Grafico 2.5.1. Depositi bancari e obbligazioni emesse dagli istituti monetari e da enti finanziari nazionali detenuti dalle famiglie italiane



Le cifre si riferiscono sia alle obbligazioni *senior* che a quelle subordinate.

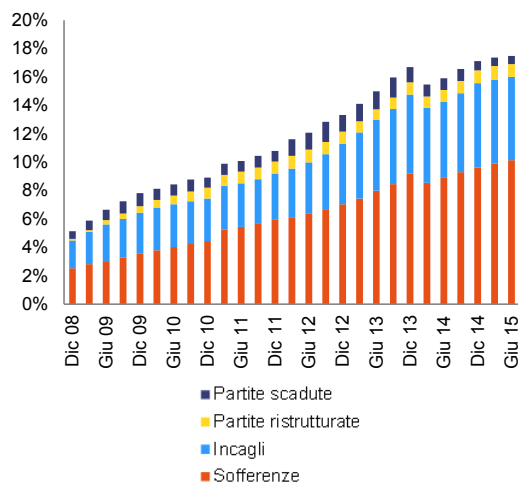
Fonte: Banca d'Italia

<sup>(40)</sup> Secondo la Banca d'Italia, le obbligazioni bancarie italiane detenute dalle famiglie dovrebbero scendere a circa 100 miliardi di EUR entro la fine del 2017 e a circa 20 miliardi di EUR entro il 2020, se non vi saranno ulteriori acquisizioni. Fonte: Banca d'Italia (2016), *22° Congresso ASSIOM FOREX. Intervento del Governatore della Banca d'Italia Ignazio Visco*, 30 gennaio 2016.

### Recenti sviluppi della qualità delle attività

La crescita dello *stock* di crediti deteriorati delle banche italiane è diminuita negli ultimi mesi, ma i crediti deteriorati continuano a esercitare pressioni sulla redditività e ad assorbire risorse. Dopo diversi anni di recessione economica e di conseguente riduzione della capacità dei mutuatari di far fronte al servizio del debito, la qualità delle attività delle banche italiane si è ulteriormente deteriorata. Nel 2015 lo *stock* dei crediti deteriorati ha continuato ad aumentare, raggiungendo 337 miliardi di EUR nel giugno 2015. Ciò corrisponde a un tasso di crediti deteriorati lordi del 17,5%, cioè 1,6 punti percentuali in più rispetto all'anno precedente e 3,5 volte di più rispetto alla fine del 2008 (grafico 2.5.2). Circa due terzi dello *stock* lordo di crediti deteriorati sono detenuti dalle cinque principali banche italiane. La quota dei crediti deteriorati è nettamente superiore nell'Italia meridionale e nelle isole rispetto al resto del paese. Negli ultimi mesi lo *stock* lordo di crediti deteriorati è cresciuto più lentamente. L'importo lordo delle sofferenze, la peggiore categoria di crediti deteriorati, ammontava a 201 miliardi di EUR nel dicembre 2015, pari al 10,4% del totale dei prestiti alla clientela, cioè 1,5 punti percentuali in più rispetto all'anno precedente e quattro volte di più rispetto alla fine del 2008. Vista la graduale ripresa dell'economia italiana, la crescita dello *stock* di crediti deteriorati ha cominciato a rallentare. I recenti ulteriori aumenti dello *stock* di sofferenze sono dovuti soprattutto alla riclassificazione di crediti deteriorati. Questo spiega perché la tendenza al ribasso del tasso trimestrale di nuove sofferenze si è interrotta nel secondo trimestre del 2015. Qualche trimestre prima lo *stock* di crediti scaduti, di crediti ristrutturati e di incagli (le altre categorie di crediti deteriorati) si era stabilizzato o aveva cominciato a diminuire marginalmente. Nel giugno 2015 lo *stock* di queste categorie ammontava rispettivamente a 11 miliardi di EUR, a 18 miliardi di EUR e a 113 miliardi di EUR.

Grafico 2.5.2. Tasso di crediti deteriorati



Nel 2014 si è avuta una discontinuità strutturale a causa dell'inclusione della Cassa depositi e prestiti.

Fonte: Banca d'Italia

Il deterioramento della qualità dei prestiti alle imprese è stato il principale fattore all'origine dell'aumento dei crediti deteriorati in Italia. Più dell'80% dei crediti deteriorati riguarda le imprese (definite come imprese non finanziarie e famiglie produttrici), mentre la maggior parte del restante importo è attribuibile alle famiglie (consumatrici). Nel giugno 2015, il tasso lordo dei crediti deteriorati alle imprese ammontava al 28,6%. Se si considerano solo le sofferenze connesse alle imprese, lo *stock* ammontava a 159 miliardi di EUR nel dicembre 2015, quasi il quintuplo dello *stock* corrispondente di fine 2008. Nel dicembre 2015 i settori con il più elevato *stock* di crediti deteriorati erano la costruzione, il commercio all'ingrosso e al dettaglio e le attività immobiliari. Il settore manifatturiero rappresentava quasi un quarto di tutte le sofferenze connesse alle imprese. Rispetto al totale dei crediti, la costruzione, il commercio all'ingrosso e al dettaglio e diversi comparti manifatturieri registravano tassi di sofferenze lorde superiori alla media. Contrariamente alle esposizioni verso le imprese, su cui il protrarsi della recessione in Italia ha avuto un impatto significativo, i prestiti alle famiglie (consumatrici) sono di qualità nettamente migliore, con un tasso di crediti deteriorati lordi di solo il 10,4% nel giugno 2015. Lo *stock* totale di sofferenze connesse alle famiglie (consumatrici) ammontava a 37 miliardi di EUR nel dicembre 2015, contro 9,1 miliardi di EUR alla fine del 2008.

La copertura dei crediti deteriorati mediante accantonamenti per perdite non ha subito modifiche sostanziali negli ultimi mesi. Nel giugno 2015 il tasso di copertura dei crediti deteriorati — definito come il rapporto tra accantonamenti per perdite su prestiti e sofferenze lorde — era del 44,7% per l'intero settore bancario, rimanendo quindi inferiore di 1,5 punti percentuali rispetto alla fine del 2008 (tabella 2.5.1). Rispetto alla fine del 2012, quando il tasso di copertura è sceso al livello minimo, la copertura dei crediti deteriorati è aumentata di quasi 6 punti percentuali. Ciò è dovuto in parte alla revisione della qualità delle attività operata dalla Banca d'Italia nel 2012-2013 e alla valutazione globale del settore bancario della zona euro eseguita dalla BCE. Tuttavia, il tasso di copertura dei crediti deteriorati continua a variare a seconda delle banche (tabella 2.5.3), il che è dovuto solo in parte al grado di collateralizzazione del portafoglio di prestiti. A giugno 2015 il tasso di copertura delle sofferenze si è attestato sul 58,7%, rimanendo invariato rispetto alla fine del 2014 ma con un aumento di circa 4 punti percentuali dalla fine del 2012. Pur essendo aumentati negli ultimi anni, i tassi di copertura sono ancora al di sotto dei livelli raggiunti alla fine del 2008.

Nonostante l'interesse sempre maggiore degli investitori per le attività deteriorate italiane, l'eliminazione dei crediti deteriorati da parte delle banche procede a rilento. Negli ultimi anni diverse banche hanno modificato le loro strategie di gestione delle attività deteriorate per ridurre i costi, diretti e indiretti, connessi con lo *stock* elevato di crediti deteriorati. Dati recenti rivelano anche un aumento del volume delle vendite di attività deteriorate in Italia, ma il numero di operazioni è rimasto relativamente basso e ha riguardato principalmente le banche di maggiori dimensioni. Le banche più piccole continuano ad avere poche opportunità di diventare operatori attivi sul mercato privato dei crediti deteriorati. Nel 2014 le banche italiane hanno venduto 7,5 miliardi di EUR di crediti deteriorati, e nei primi tre trimestri del 2015 hanno venduto altri 11,5 miliardi di EUR (sono ancora in corso 9,5 miliardi di EUR di operazioni su prestiti deteriorati) <sup>(41)</sup>. Finora le vendite hanno riguardato

principalmente portafogli di crediti deteriorati al dettaglio, ma più di recente è stata intensificata anche la vendita dei prestiti alle imprese. Lo sviluppo del mercato privato italiano dei crediti deteriorati è stato più lento rispetto ad altri paesi della zona euro. Questo è dovuto principalmente al sussistere di divergenze fra le aspettative delle banche e degli investitori sul prezzo dei crediti deteriorati (il cosiddetto "divario dei prezzi dei crediti deteriorati"). Pur essendosi ridotto negli ultimi mesi, questo divario si aggira ancora intorno a 20 punti percentuali, a causa di fattori quali le asimmetrie informative e gli sconti aggiuntivi da parte degli investitori in previsione delle lunghe procedure di fallimento e di recupero delle garanzie. La riforma del quadro normativo italiano in materia di insolvenza e di esecuzione forzata attuata nell'agosto 2015 dovrebbe quindi contribuire a ridurre il divario dei prezzi dei crediti deteriorati. Infine, l'ulteriore ripresa economica prevista e l'attuale politica monetaria accomodante dovrebbero contribuire al riassorbimento dei crediti deteriorati. La riduzione dei crediti deteriorati e il miglioramento del quadro normativo sull'insolvenza fanno parte delle raccomandazioni 2016 del Consiglio per la zona euro.

#### **Interventi volti a migliorare la qualità delle attività**

Le autorità italiane hanno annunciato l'istituzione di un regime di cartolarizzazione sostenuto da garanzie statali per incentivare il risanamento dei bilanci delle banche. Per ovviare alle dimensioni molto limitate e al lento sviluppo del mercato nazionale privato dei crediti deteriorati, nel febbraio 2016 il governo italiano ha presentato un decreto legge per l'istituzione di una disciplina delle cartolarizzazioni. Aperta a tutte le banche, ma basata sulla partecipazione volontaria, la disciplina mira a incoraggiare le banche a creare società veicolo per l'acquisizione (di parte) dei loro portafogli di crediti deteriorati. Gli acquisti di crediti deteriorati da parte delle società veicolo sarebbero finanziati mediante l'emissione di titoli *junior* e *senior* (oltre a un segmento *mezzanine* facoltativo). Una banca che istituisce una società veicolo potrebbe detenere inizialmente il segmento *junior*, ma sarebbe costretta a venderne una quota significativa a investitori privati al prezzo di mercato. Questi investitori sarebbero direttamente esposti ai guadagni (o alle perdite) derivanti dal

<sup>(41)</sup> PWC (2015), Portfolio Advisory Group - Market update, terzo trimestre 2015.

processo di recupero, e avrebbero quindi il diritto di nominare la società di gestione dei crediti deteriorati che verrebbe incaricata del processo di liquidazione. L'obbligo di vendere una parte rilevante del segmento *junior* della società veicolo deve essere rispettato sia dalla banca, per ottenere l'eliminazione contabile dal bilancio dei crediti deteriorati che ha trasferito alla società veicolo, sia dallo Stato italiano per l'emissione di una garanzia sui titoli *senior* della società veicolo. Ai titoli *senior* sarebbe attribuito un merito di credito corrispondente a *investment-grade* (prima di tener conto della garanzia statale). In cambio della fornitura di una garanzia sul segmento *senior* delle società veicolo, lo Stato riceverebbe una commissione alle condizioni di mercato che aumenterebbe col tempo per incoraggiare una rapida liquidazione. Tenuto conto della previsione di commissioni di garanzia alle condizioni di mercato, la Commissione giudica il regime esente da aiuti di Stato. Essa ne sorveglierà l'attuazione mediante un fiduciario di controllo. Se riuscirà a ridurre sensibilmente lo *stock* di prestiti deteriorati detenuti dalle banche, il regime avrà effetti molto positivi per il sistema bancario italiano e per l'economia nel suo insieme, in quanto sosterrà la redditività e la generazione di capitale interno delle banche liberando risorse attualmente assegnate alla gestione e all'eliminazione dei crediti deteriorati. Il regime aumenterebbe inoltre la concorrenza nel settore bancario e eliminerebbe un notevole ostacolo all'erogazione di nuovi prestiti per sostenere la ripresa economica dell'Italia.

Il trattamento fiscale delle perdite su prestiti è stato riformato in modo da offrire incentivi alle banche perché aumentino gli accantonamenti. Nell'agosto 2015 il Parlamento ha adottato una legge che permette alle banche di dedurre dal reddito imponibile le perdite su prestiti entro l'anno in cui le hanno subite, come è la norma nella maggior parte degli altri paesi europei. La legge sostituisce il regime precedente, in virtù del quale le perdite venivano dedotte in quote uguali nell'arco di cinque anni (il cosiddetto regime della deducibilità differita). Si offre così alle banche un maggiore incentivo ad accantonare riserve per perdite su prestiti aumentando quindi i tassi di copertura. A sua volta questo avvicina maggiormente le aspettative delle banche in merito al valore di realizzo dei crediti deteriorati a quelle degli investitori, agevolando quindi le operazioni private su crediti deteriorati. Inoltre, il nuovo

trattamento fiscale delle perdite su prestiti impedisce la creazione di nuove attività fiscali differite garantite dallo Stato<sup>(42)</sup> nei bilanci delle banche. Questo implica un indebolimento del legame tra banche ed emittente sovrano e dovrebbe portare col tempo a un miglioramento della qualità del capitale delle banche. Per lo *stock* di attività fiscali differite che era già presente nei bilanci delle banche prima della riforma è previsto un periodo transitorio durante il quale lo *stock* preesistente sarà gradualmente eliminato.

### **Il ruolo della disciplina in materia di insolvenza ed esecuzione forzata**

L'aumento dei crediti deteriorati nel settore bancario italiano è coinciso con un aumento del numero di procedure di fallimento e di insolvenza. Il numero delle nuove istanze di fallimento è passato da 11 808 nel 2011 a 15 354 nel 2014. Anche il numero di procedure di concordato preventivo avviate di recente è aumentato, passando da 1 203 nel 2011 a 3 615 nel 2014 dopo aver raggiunto un picco di 4 712 nel 2013. I dati del ministero della Giustizia indicano che il numero di casi pendenti (comprese le procedure di cui sopra, le liquidazioni forzate e le amministrazioni straordinarie) è aumentato di circa il 22,5% tra il 2011 e il 2014, arrivando a 93 239. Sembra tuttavia che il numero di fallimenti sia in diminuzione dall'inizio del 2015: nei primi nove mesi del 2015 vi sono stati circa 10 600 fallimenti, cioè approssimativamente 530 in meno rispetto al

<sup>(42)</sup> Le attività fiscali differite (DTA) sono crediti potenziali di imprese — in questo caso le banche — nei confronti della pubblica amministrazione che possono essere utilizzati per ridurre le tasse da pagare sugli utili futuri delle imprese. Nel caso delle banche, le DTA sono anche il risultato della deducibilità fiscale differita delle perdite registrate sui crediti deteriorati, che è stata all'origine di una differenza temporanea tra l'utile contabile delle banche (che includeva le perdite su prestiti dell'intero esercizio) e il reddito imponibile (che rifletteva solo una parte delle perdite su prestiti dell'esercizio, rimandando la detrazione del resto delle perdite agli esercizi successivi). In linea di principio, le banche potranno utilizzare le DTA solo se in futuro registreranno utili imponibili. La dipendenza dalla redditività futura è tuttavia eliminata se lo Stato decide di garantire le DTA, anche negli anni in cui si registrano perdite. In questo caso, il regolamento UE sui requisiti patrimoniali chiarisce il trattamento normativo di tali "DTA garantite dallo Stato" nel capitale regolamentare delle banche. Il forte aumento dei crediti deteriorati registrato in Italia negli ultimi anni ha quindi determinato la presenza di un notevole *stock* di DTA nei bilanci delle banche italiane.

corrispondente periodo dell'anno precedente. La diminuzione ha interessato tutti i macrosettori dell'economia. Si registra inoltre un forte calo delle altre procedure d'insolvenza <sup>(43)</sup>, che nei primi nove mesi del 2015 sono diminuite del 19,4% su base annua <sup>(44)</sup>. Tuttavia, oltre che alla graduale ripresa dell'economia, le variazioni di questi dati possono essere dovute a cambiamenti nella disciplina applicata. Ad esempio, la diminuzione del numero di istanze di concordato preventivo in bianco <sup>(45)</sup> presentate dal secondo semestre del 2013 in poi era correlata a una modifica della legge che ha disposto la nomina di un commissario giudiziale per sorvegliare il comportamento di un debitore in modo da prevenire l'uso abusivo dello strumento.

Il regime di insolvenza e i singoli mezzi di ricorso per la riscossione del debito applicati in Italia appaiono deboli. L'esistenza di una disciplina ben strutturata in materia di (pre-)insolvenza e di esecuzione forzata e la sua efficace attuazione sono importanti per promuovere la ristrutturazione e il salvataggio rapidi di imprese redditizie, anche se in difficoltà finanziarie, e la liquidazione rapida di quelle non redditizie. In quanto tali, esse contribuiscono alla prevenzione e all'eliminazione delle attività deteriorate iscritte nei bilanci delle banche, aumentando al tempo stesso i valori di recupero, favorendo la riallocazione delle risorse produttive e promuovendo una cultura dell'imprenditorialità e della "seconda *chance*". Sebbene l'Italia si collochi al 23° posto (su 189 paesi) per la risoluzione delle situazioni di insolvenza secondo gli indicatori "Fare impresa" della Banca mondiale per il 2016, diversi dati ufficiali indicano carenze significative per quanto riguarda le pratiche nazionali di insolvenza ed esecuzione forzata. Nel 2014 la durata media delle procedure fallimentari era di 2 709 giorni, contro 2 635 giorni nel 2013, con

notevoli variazioni tra le regioni italiane (da 765 giorni a Campobasso a 5 876 giorni a Potenza). La capacità dei giudici di primo grado di far fronte al flusso di nuovi casi è gradualmente diminuita: il tasso di ricambio è sceso dal 94,7% nel 2012 al 71,5% nel 2014, con conseguente aumento del numero di casi pendenti <sup>(46)</sup>. Inoltre, visto che i creditori non agiscono in maniera proattiva o tempestiva, può succedere che le difficoltà finanziarie vengano individuate troppo tardi: solo 2 delle nuove 15 354 procedure fallimentari del 2014 erano state avviate dai creditori, mentre il resto faceva seguito a procedure fallite di concordato preventivo avviate su iniziativa dei debitori. Molto spesso gli sforzi di riorganizzazione sfociano nella liquidazione o nel fallimento: solo il 10% delle imprese che avevano presentato un piano di ristrutturazione tra il 2008 e il 2011 era ancora in attività nel settembre 2015. Le forti variazioni di tali percentuali da un organo giurisdizionale all'altro potrebbero denotare un approccio non uniforme nel modo in cui le disposizioni pertinenti vengono interpretate ed applicate. In generale, i risultati ottenuti rispecchiano un uso non ottimale dei vari strumenti disponibili: i dati del 2014 indicano che solo il 14,4% delle procedure di concordato preventivo segue l'accordo di ristrutturazione proposto, mentre circa il 45% delle procedure fallimentari si chiude senza alcuna distribuzione dei proventi. Inoltre, le riscossioni di crediti su beni mobili e immobili mediante esecuzione forzata sono durate rispettivamente 1 326 e 216 giorni nel 2014 (grafico 2.5.3). Questi ritardi, associati alle carenze riscontrate nel funzionamento generale del sistema giudiziario (cfr. sezione 3.2), hanno un notevole impatto sulla ristrutturazione finanziaria.

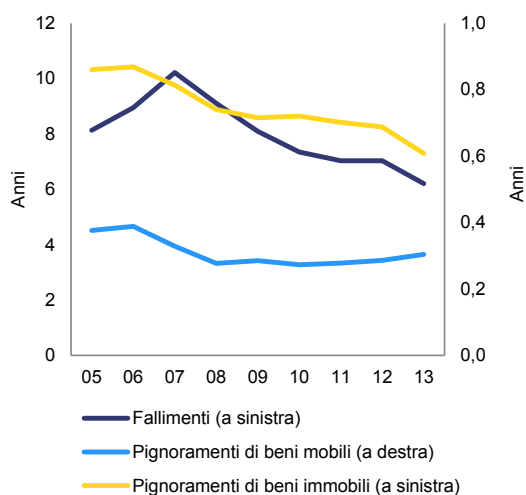
<sup>(46)</sup> Commissione per la valutazione dell'efficienza della giustizia del Consiglio d'Europa.

<sup>(43)</sup> Accordi di ristrutturazione del debito, procedura concorsuale, amministrazione straordinaria, accordi volontari con i creditori, liquidazioni forzate e altre procedure di insolvenza.

<sup>(44)</sup> Cerved (2015), Monitor of Bankruptcies, Insolvency Proceedings and Business Closures, settembre 2015, punto 24.

<sup>(45)</sup> I concordati preventivi in bianco differiscono dai concordati preventivi per il fatto che al momento della presentazione dell'istanza dinanzi al giudice non deve ancora essere in vigore un accordo di ristrutturazione vero e proprio.

Grafico 2.5.3. Lunghezza delle procedure



Fonte: Ministero della Giustizia

Nel 2015 è stata adottata una nuova riforma della disciplina in materia di insolvenza ed esecuzione forzata. Dal 2004 sono state introdotte ripetute riforme della disciplina nazionale in materia di insolvenza ed esecuzione forzata. Il cambiamento più recente, adottato nell'agosto 2015, ha interessato sia le norme in materia di insolvenza che i pignoramenti di beni. La riforma intendeva rimediare alle carenze dei precedenti interventi legislativi e migliorare ulteriormente gli strumenti esistenti. Ad esempio, per ovviare all'uso piuttosto limitato degli accordi di ristrutturazione extragiudiziale, è ora disponibile un nuovo strumento (simile allo "*scheme of arrangement*" del Regno Unito) che consente l'effettiva ristrutturazione delle passività finanziarie con effetto vincolante anche sui creditori dissenzianti, in presenza di determinate condizioni. Inoltre è stata rafforzata la possibilità di ricorrere a finanziamenti provvisori; i creditori possono presentare piani di ristrutturazione alternativi; la liquidazione delle attività dei debitori è aperta alla concorrenza; le assemblee degli azionisti delle imprese debentriche possono essere aggirate se è previsto un aumento del capitale e sono stati resi più stringenti i tempi della procedura fallimentare. Per quanto riguarda i pignoramenti, la riforma mira tra l'altro a combattere il fenomeno dei molteplici tentativi di vendita all'asta. Essa riduce inoltre i termini e prevede un unico portale elettronico per pubblicizzare le vendite pubbliche di beni pignorati a livello nazionale. Infine, nel

febbraio 2016 il governo ha proposto un'ulteriore misura per facilitare le vendite di beni a seguito di procedimenti esecutivi, in particolare riducendo, a determinate condizioni, l'imposta di registro.

Gli effetti dell'ultima riforma in materia di insolvenza ed esecuzione forzata devono ancora farsi sentire, e manca ancora un regime di ristrutturazione funzionale per una certa quota di crediti deteriorati. Uno degli obiettivi principali della recente riforma è attenuare l'effetto negativo della durata (imprevedibile) delle procedure di insolvenza ed esecuzione forzata sulla valutazione delle attività deteriorate delle banche da parte degli investitori privati. Questo effetto ha frenato lo sviluppo di un mercato privato dei crediti deteriorati in Italia. Secondo un'indagine presso gli operatori di mercato, la riforma potrebbe ridurre del 20% circa la durata media delle procedure relative alle sofferenze<sup>(47)</sup>. Stando a una valutazione preliminare della Banca d'Italia, la riforma potrebbe ridurre la durata di una procedura fallimentare da più di sei anni a tre-cinque anni e quella delle esecuzioni forzate da più di quattro anni a circa tre anni<sup>(48)</sup>. D'altro canto, sembrerebbe che la procedura prevista in caso di sovraindebitamento per i debitori che non rientrano nella legislazione in materia di insolvenza e per i consumatori, introdotta nel 2012, sia applicata solo in pochi casi e con grandi discrepanze tra gli organi giurisdizionali. Inoltre, i dati di fine 2014 indicano che per più di un quarto delle sofferenze il recupero è effettuato al di fuori della disciplina sull'insolvenza, perché il debitore non è ammissibile alla procedura di insolvenza o per altri motivi<sup>(49)</sup>. Nel frattempo, il governo ha

<sup>(47)</sup> Cerved (2015), 2015 Cerved SMEs Report.

<sup>(48)</sup> Marcucci M., Pischedda A., Profeta V. (2015), *The changes of the Italian insolvency and foreclosure regulation adopted in 2015*, Banca d'Italia – Notes on Financial Stability and Supervision, n. 2.

<sup>(49)</sup> Cerved (2015), *2015 Cerved SMEs Report*. Per rientrare nel campo di applicazione della procedura di insolvenza a norma del diritto fallimentare italiano (Regio decreto n. 267/1942 e successive modificazioni), un'impresa deve raggiungere almeno una delle seguenti soglie minime: i) attività pari a 300 000 EUR in almeno uno dei tre esercizi precedenti; ii) entrate annue pari a 200 000 EUR in almeno uno dei tre esercizi precedenti; iii) debiti pari almeno a 500 000 EUR. L'esclusione dalla procedura fallimentare può essere motivata anche dal fatto che i debitori interessati hanno un unico creditore (il che preclude per definizione l'applicazione della disciplina dell'insolvenza, la cui finalità è risolvere i conflitti tra più creditori) o che i creditori possono far valere i loro diritti

commissionato una proposta di revisione organica del regime di insolvenza nonché, eventualmente, della disciplina sulle garanzie ("commissione Rordorf"). Inoltre, nel febbraio 2016 è stato presentato un disegno di legge delega che, una volta approvato dal Parlamento, conferirà al governo la delega all'attuazione della riforma organica della disciplina sull'insolvenza. Per quanto riguarda queste ulteriori iniziative di riforma, è importante garantire che tutti i parametri pertinenti, ad esempio la capacità del sistema giudiziario, il ruolo degli operatori della giustizia, le competenze dei portatori di interesse e gli aspetti comportamentali dei debitori e dei creditori, siano presi in considerazione per accelerare la ristrutturazione del debito.

#### **Riforme relative al governo societario nel settore bancario italiano**

Dall'inizio del 2015 il governo ha adottato una serie di importanti iniziative per affrontare il problema delle carenze nel governo societario delle banche italiane e rendere il settore più forte. Le riforme riguardano tre modelli bancari tradizionali: le banche popolari (banche cooperative di grandi dimensioni), le banche i cui azionisti sono fondazioni e le banche di credito cooperativo (banche cooperative di piccole dimensioni). Mentre le prime due riforme sono già in fase di attuazione, l'ultima è stata inserita in un decreto legge del febbraio 2016 che deve ancora essere approvato dal Parlamento. Gli obiettivi comuni di tali riforme consistono nel rafforzare il governo societario delle banche e nell'agevolare la sorveglianza da parte degli azionisti e l'accesso al capitale delle banche. Data la crescente complessità delle attività bancarie e il carattere più rigoroso della regolamentazione, è essenziale che gli azionisti delle banche e i creditori siano pienamente consapevoli dei rischi, siano in grado di sostenerli e se ne assumano la piena responsabilità. Possono farlo in particolare esercitando il necessario controllo sulla dirigenza delle banche ed esigendo il rigoroso rispetto di sane politiche di gestione dei rischi e di

concessione dei prestiti al fine di tutelare a lungo termine il capitale della banca.

La trasformazione obbligatoria delle più grandi banche cooperative italiane in società per azioni allinea il governo societario delle banche alle loro dimensioni. Le banche popolari detengono collettivamente circa un quarto del mercato. Sebbene alcune di esse abbiano registrato una notevole espansione negli ultimi due decenni e figurino tra le maggiori banche italiane, queste banche hanno mantenuto il loro status di cooperative. Col tempo, tuttavia, la maggior parte delle banche ha allentato di fatto l'applicazione di alcune rigide regole di governo societario creando assetti organizzativi complessi che hanno consentito loro di attirare gli investitori istituzionali e di svolgere un ruolo più incisivo nel processo decisionale. Al fine di accrescere la trasparenza e di ovviare alle asimmetrie rimanenti, la riforma del marzo 2015 impone a tutte le banche popolari con attività superiori a 8 miliardi di EUR (attualmente 11 enti) di trasformarsi in società per azioni. Questo comporta l'abbandono del principio del "voto capitaro", in base al quale ogni azionista ha diritto ad un unico voto indipendentemente dal numero di azioni detenute. È stato inoltre abolito il tetto dell'1% alle partecipazioni dei singoli soci (anche se, in via transitoria, le banche possono scegliere di mantenere un massimo del 5% per un periodo di due anni). Queste modifiche agevoleranno il reperimento di capitali da parte delle grandi banche cooperative, ma le renderanno anche contendibili. In quanto tale, la riforma dovrebbe favorire il consolidamento nell'ambito del segmento. La riforma prevede inoltre disposizioni applicabili a tutte le banche popolari, a prescindere dalle dimensioni: regole di voto meno rigide per le fusioni, le acquisizioni e le decisioni sulla forma giuridica, nonché la riorganizzazione del numero di voti per delega.

---

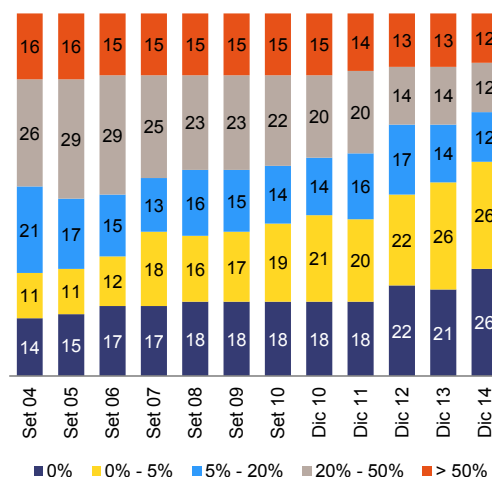
attivando le garanzie personali e le fidejussioni prestate dagli azionisti o dai dirigenti dell'impresa, per cui non sono minimamente motivati ad avviare una procedura d'insolvenza.

L'attuazione della riforma delle banche popolari dovrebbe essere completata entro la fine del 2016. La riforma prevede che la trasformazione delle più grandi banche cooperative debba essere adottata in assemblea dagli azionisti delle banche entro la fine del 2016, applicando regole di maggioranza meno rigorose. Ad oggi solo due banche hanno già portato a termine la trasformazione. Le altre banche interessate la stanno ancora preparando, mentre alcune stanno esaminando anche le possibilità di fusione e acquisizione. Alcune banche potrebbero essere in attesa dell'esito delle azioni giudiziarie promosse da diversi gruppi di consumatori e di azionisti, previsto per febbraio 2016.

È in fase di attuazione anche un'altra recente riforma che riduce l'influenza delle fondazioni sulle banche di riferimento. Le fondazioni bancarie sono enti privati senza scopo di lucro che hanno svolto un ruolo importante nella privatizzazione delle banche italiane negli anni '90 e da allora hanno agito come azionisti a lungo termine delle banche. Pur essendo tenute, in linea di massima, a diversificare col tempo i loro investimenti, molte hanno mantenuto una partecipazione considerevole nelle banche di riferimento (grafico 2.5.4). Tuttavia, l'andamento negativo del settore bancario registrato negli ultimi anni ha indebolito la solidità finanziaria delle fondazioni, impedendo loro di partecipare pienamente agli aumenti di capitale di alcune banche o costringendole a vendere una parte delle loro quote. Nell'aprile 2015 l'ACRI, in qualità di rappresentante delle fondazioni, e il ministero dell'Economia e delle finanze, in quanto autorità di vigilanza, hanno firmato un protocollo d'intesa che chiarisce l'interpretazione della legge Ciampi del 1998 sul ruolo e sulla *governance* delle fondazioni bancarie. Il protocollo rappresenta pertanto un contratto vincolante e conferisce al ministero il potere di applicarlo. Le sue principali disposizioni vietano alle fondazioni di investire più di un terzo delle loro attività totali in un unico ente, per garantire una diversificazione sufficiente, tutelando in tal modo il loro capitale e rafforzandone l'indipendenza. Secondo i dati del 2014, quindi, circa 30 fondazioni dovranno ridurre la loro partecipazione nelle banche di riferimento, entro tre anni nel caso delle banche quotate in Borsa o entro cinque anni nel caso delle banche non quotate. Il protocollo contiene inoltre disposizioni volte a rafforzare il governo societario

delle fondazioni e a proteggerne la solidità finanziaria. Tutte le 88 fondazioni tranne una hanno firmato il protocollo o si sono già conformate alle sue disposizioni principali. Alla fine del 2015 oltre 30 fondazioni avevano già allineato il proprio statuto alle disposizioni del protocollo o avevano stabilito contatti con il ministero. Le altre dovrebbero garantire la conformità entro aprile 2016. Inoltre, alcune fondazioni hanno già effettuato dismissioni dalle banche di riferimento. Le fondazioni potrebbero investire in altre banche diverse dalla banca di riferimento alle condizioni fissate dal protocollo.

Grafico 2.5.4. Numero di fondazioni in base alla loro partecipazione nella banca di riferimento



Fonte: Associazione di Fondazioni e di Casse di Risparmio (ACRI)

È appena stata presentata una riforma volta a potenziare l'importante segmento delle piccole banche cooperative. Pur detenendo una quota di mercato del 7,5%, le banche di credito cooperativo svolgono un ruolo importante nell'erogazione di prestiti a livello locale. Nel febbraio 2016 il governo ha presentato un decreto legge di riforma del segmento delle banche di credito cooperativo, tenendo conto di alcuni principi guida proposti dalle stesse banche. Il decreto legge, che potrebbe ancora essere modificato dal Parlamento e sarà seguito da disposizioni di attuazione, prevede forti incentivi a favore delle banche di credito cooperativo per spingerle ad aderire a un gruppo bancario cooperativo. Il gruppo dovrebbe disporre di almeno 1 miliardo di EUR in capitale e di un sistema di tutela istituzionale. Le banche di credito



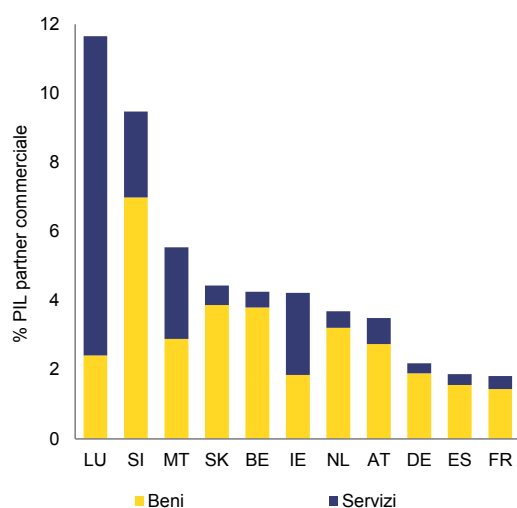
cooperativo che non intendono far parte del gruppo dovranno rinunciare al loro status di banche cooperative. Inoltre, il gruppo sarebbe controllato a maggioranza dalle banche di credito cooperativo che ne fanno parte, mentre il resto del suo capitale sarebbe aperto a investitori esterni. Il ruolo del gruppo consisterebbe nel gestire e coordinare le banche di credito cooperativo che ne fanno parte, in base ai cosiddetti contratti di coesione il cui rigore dipenderà, tra l'altro, dal profilo di rischio della banca. A loro volta, le singole banche di credito cooperativo conserverebbero il loro carattere mutualistico e cooperativo, compreso il principio del "voto capitario". Sono infine previste alcune misure volte a potenziare il capitale delle singole banche di credito cooperativo. L'attuazione della riforma del segmento delle banche di credito cooperativo sarà un processo graduale e complesso, da un punto di vista sia tecnico che culturale.

## 2.6. RICADUTE SULLA ZONA EURO

L'economia italiana, che è al terzo posto nella zona euro, rappresenta il 16% circa del PIL globale della zona. Questo significa che l'Italia è un'importante fonte di ricadute economiche e finanziarie per il resto della zona euro, visti i forti legami commerciali e finanziari diretti e indiretti.

I legami commerciali diretti con l'Italia sono considerevoli per alcuni Stati membri della zona euro. Per quanto riguarda gli scambi di beni all'interno della zona euro, l'Italia è un mercato di esportazione particolarmente importante per la Slovenia, la Slovacchia, il Belgio e i Paesi Bassi, le cui esportazioni di beni verso l'Italia sono superiori al 3% del rispettivo PIL (circa il 7% per la Slovenia). Nel caso del Lussemburgo, le esportazioni verso l'Italia sono costituite prevalentemente da servizi (oltre il 9% del PIL). Per altri paesi come Malta e l'Irlanda, le esportazioni di beni e servizi verso l'Italia sono entrambe rilevanti in percentuale dei rispettivi PIL (grafico 2.6.1).

Grafico 2.6.1. Importazioni italiane per paese di origine della zona euro, 2013



Fonte: Commissione europea, Nazioni Unite

Le esportazioni verso il resto della zona euro rappresentano circa il 12% del PIL dell'Italia. Le esportazioni totali di beni e servizi rappresentano circa il 29% del PIL dell'Italia, con oltre un terzo destinato al resto della zona euro. L'economia italiana è quindi fortemente influenzata dall'andamento della domanda in altri paesi della zona euro. Ciò vale in particolare per la

domanda in Germania, Francia e, anche se in misura più limitata, Spagna, Belgio, Paesi Bassi e Austria.

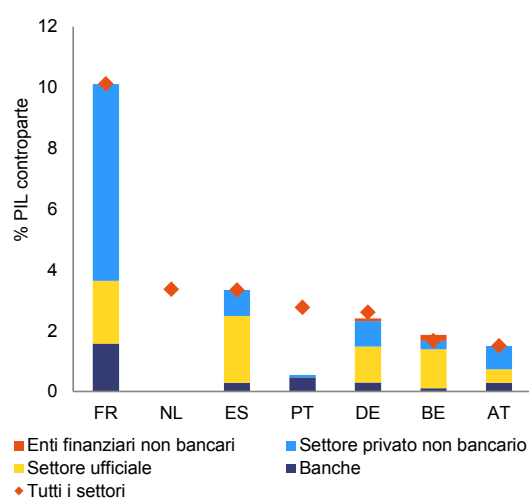
La domanda fiacca del resto della zona euro ha rallentato la ripresa dell'economia italiana. A seguito della crisi del debito sovrano, in un periodo di forte contrazione della domanda interna, la riduzione generale dell'indebitamento nella zona euro ha impedito di utilizzare il canale commerciale come efficace motore di crescita dell'economia italiana tra il 2001 e il 2014. I consistenti e crescenti avanzi delle partite correnti in alcuni partner commerciali della zona euro sembrano inoltre indicare una debolezza duratura dei loro livelli di investimento e di consumo. A sua volta, la modesta domanda da parte di queste economie mette a dura prova le esportazioni italiane.

Il contesto di bassa inflazione rende più difficile incrementare ulteriormente la competitività, mentre le riforme strutturali potrebbero contribuire a sostenere la domanda nel breve periodo. La bassa inflazione nella zona euro riduce il margine di aggiustamento dei prezzi di cui dispone l'Italia per ripristinare la competitività, considerati in particolare il suo elevato rapporto debito pubblico/PIL e la crescita potenziale persistentemente bassa. Al tempo stesso, se adeguatamente programmati, gli sforzi di riforma strutturale dell'Italia e del resto della zona euro potrebbero migliorare le prospettive della domanda a breve termine, specie se si considera la politica monetaria accomodante della zona euro. Contribuirebbero alla realizzazione di questo obiettivo la rimozione degli ostacoli agli investimenti (riquadro 1.1), il carattere più favorevole alla crescita dei bilanci (riquadro 2.2.1) e un migliore allineamento delle retribuzioni alla produttività, in Italia e negli altri paesi della zona euro. Queste misure contribuirebbero anche a ridurre gli elevati tassi di disoccupazione nella maggior parte dei paesi della zona euro.

Finora l'Unione bancaria non ha aumentata l'esposizione delle banche di altri paesi della zona euro verso l'economia italiana. Il settore bancario francese rimane quello più direttamente esposto verso l'Italia. Le esposizioni delle banche francesi verso l'economia italiana sono state pari a circa il 10% del PIL francese nel secondo trimestre del 2015 (contro il 13% circa un anno prima). Gran

parte di tale esposizione consiste in crediti nei confronti del settore privato non bancario (6,5%). Per le banche situate in altri paesi della zona euro, l'esposizione verso l'economia italiana riguarda principalmente il settore pubblico, con un'esposizione diretta dell'ordine dell'1-2% del rispettivo PIL (grafico 2.6.2).

Grafico 2.6.2. Crediti delle banche della zona euro verso l'Italia per settore, secondo trimestre del 2015



Sulla base di un campione UE di 11 paesi; la somma dei settori può non coincidere con il totale a causa di crediti non attribuiti. Le cifre sono basate sul rischio finale.

Fonte: Banca dei regolamenti internazionali, Fondo monetario internazionale

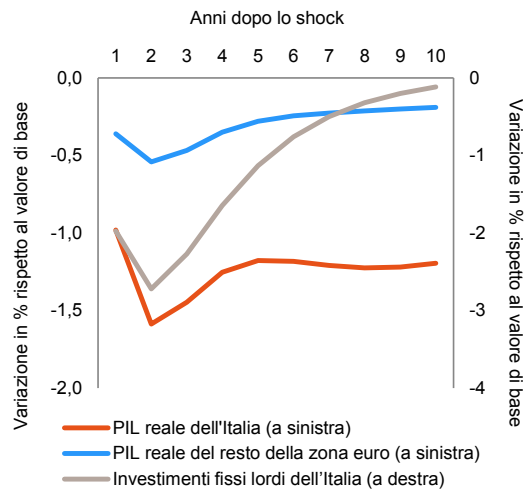
Le banche italiane rimangono direttamente esposte verso le economie tedesca e austriaca. Nel secondo trimestre del 2015 il settore bancario italiano era esposto in misura significativa verso la Germania e l'Austria, con crediti per un valore di circa il 9% e il 4% del PIL dell'Italia, rispettivamente. Questi crediti riguardano principalmente il settore privato non bancario. L'esposizione diretta delle banche italiane verso il settore pubblico di altri paesi della zona euro sembra essere rilevante soltanto nel caso della Germania e, in misura minore, della Spagna.

L'elevato debito pubblico dell'Italia rimane una fonte di possibili ricadute negative sul resto della zona euro. Il rapporto debito pubblico/PIL dell'Italia dovrebbe aver raggiunto il picco nel 2015, ma si prevede che rimanga molto elevato nei prossimi anni e il ritmo della sua diminuzione è soggetto a possibili *shock* negativi, in particolare se l'avanzo primario strutturale si aggrava

ulteriormente e/o se le riforme subiscono una battuta d'arresto. L'attuale politica monetaria accomodante nella zona euro ha contribuito a ridurre i differenziali di rendimento tra le obbligazioni sovrane di paesi diversi e sta rassicurando i mercati finanziari circa le future prospettive di crescita nominale. Non può essere tuttavia escluso un cambiamento improvviso nella percezione attualmente favorevole del rischio, in particolare se le politiche a livello nazionale dovessero discostarsi dall'aggiustamento differenziato necessario per una ripresa sostenuta della zona euro. In tale contesto, è utile ricordare che la percezione generale del rischio è uno dei principali fattori determinanti dei differenziali del debito sovrano nella zona euro.

Le simulazioni di modello mostrano le ricadute potenzialmente ampie dell'economia italiana sul resto della zona euro. In una simulazione è stato ipotizzato che un temporaneo *shock* di fiducia colpisca gli investimenti produttivi in Italia riducendo il PIL reale dell'1% nel primo anno e di un ulteriore 0,6% nel secondo anno. Le ripercussioni negative sul PIL reale del resto della zona euro dovrebbero essere di circa lo 0,4% nel primo anno e di un ulteriore 0,2% nel secondo anno (cfr. grafico 2.6.3). Questo ampio impatto sul resto della zona euro è dovuto in parte alle dimensioni dell'economia italiana e al fatto che le importazioni sono una componente importante degli investimenti italiani. I risultati di questa simulazione sono determinati dal vincolo del limite inferiore dello zero (*zero-lower-bound*) che la politica monetaria nella zona euro si trova attualmente ad affrontare. In assenza di tale vincolo, le ricadute sarebbero più limitate, in quanto nel modello il potenziale impatto negativo sarebbe compensato da una posizione monetaria più accomodante. La causa di questo ipotetico *shock* della fiducia potrebbe essere un improvviso arresto nell'attuale processo di riforma strutturale, che potrebbe determinare un aumento del premio di rischio pagato dalle imprese italiane sul loro fabbisogno di finanziamento. Tale aumento determinerebbe un calo della redditività prevista delle imprese e, di conseguenza, una diminuzione significativa dei loro investimenti.

Grafico 2.6.3. **Simulazione dell'impatto di uno shock temporaneo della fiducia sull'economia italiana e ricadute sul resto della zona euro**



**Fonte:** Commissione europea (modello QUEST)

### Riquadro 2.6.1. Monitoraggio specifico dell'attuazione delle politiche dell'Italia nell'ambito della procedura per gli squilibri macroeconomici

Nell'ambito del ciclo 2015 del semestre europeo si è riscontrata in Italia la presenza di squilibri macroeconomici eccessivi che richiedono un monitoraggio specifico. A tal fine, la Commissione ha presentato una prima relazione di monitoraggio specifico a dicembre 2015 <sup>(1)</sup>. Il presente riquadro conclude il ciclo di monitoraggio specifico riassumendo le conclusioni sui progressi registrati nell'attuazione delle riforme (cfr. allegato A) che sono connesse alle raccomandazioni specifiche per paese pertinenti per gli squilibri macroeconomici dell'Italia.

Tutte le raccomandazioni specifiche per paese rivolte all'Italia nel 2015 sono state considerate pertinenti nell'ambito della procedura per gli squilibri macroeconomici. Le politiche contribuiscono alla realizzazione dei seguenti obiettivi principali:

- ridurre il debito pubblico: il governo ha approvato un progetto di bilancio espansivo per il 2016. Nel 2015 si è fatto qualche passo ai fini della revisione della spesa pubblica, ma gli obiettivi di risparmio per il futuro sono stati nuovamente ridimensionati. Procede l'attuazione del piano di privatizzazioni, nel cui ambito è stata portata a termine un'importante operazione alla fine del 2015;
- aumentare la produttività e la competitività esterna: la riforma del mercato del lavoro è stata completata, ma l'attuazione delle politiche attive del mercato del lavoro continua a porre problemi e la riforma della contrattazione collettiva accusa un notevole ritardo. La legge delega per la riforma del sistema fiscale è stata attuata solo in parte. In particolare, si deve ancora procedere alla revisione delle agevolazioni fiscali e dei valori catastali. Inoltre, le riduzioni delle imposte sugli immobili disposte dalla legge di stabilità 2016 non seguono la raccomandazione formulata dal Consiglio di ridurre il carico

fiscale sui fattori produttivi. Il disegno di legge annuale 2015 sulla concorrenza non è ancora stato adottato e sono necessarie ulteriori misure di apertura del mercato. Per ridurre gli oneri amministrativi che gravano su imprese e famiglie, il governo ha concordato con le regioni l'Agenda per la semplificazione 2015-2017, la cui attuazione procede secondo i tempi. La riforma dell'istruzione è stata adottata dal Parlamento ed è in fase di attuazione. L'Italia ha preso misure significative per ovviare alle annose carenze della *governance* nel settore bancario. Inoltre, per facilitare l'eliminazione dei crediti deteriorati è stato annunciato un nuovo piano di cartolarizzazione sostenuto da garanzie statali e sono state adottate misure importanti riguardo al trattamento fiscale delle perdite su prestiti e al miglioramento della disciplina in materia di insolvenza e di esecuzione forzata;

- rafforzare la capacità istituzionale di attuare le riforme: l'iter legislativo del disegno di legge sulla riforma costituzionale è ben avviato e la nuova legge elettorale è stata adottata dal Parlamento. Nell'agosto 2015 il Parlamento ha votato la legge delega per la riforma della pubblica amministrazione e nel gennaio 2016 il governo ha adottato una prima serie di decreti legislativi attuativi. Nel settore della giustizia civile ci si sta concentrando sull'attuazione delle riforme varate negli anni precedenti, anche se con risultati disomogenei. Di recente sono state prese misure per intensificare la lotta alla corruzione, ma non è ancora stata avviata la tanto raccomandata revisione sistematica della prescrizione. L'entrata in funzione dell'Agenzia per la coesione territoriale dovrebbe svolgere un ruolo fondamentale per migliorare la gestione dei fondi UE, ma vi sono ancora problemi a livello di organico.

L'Italia ha compiuto qualche progresso nei settori di cui sopra. Le presenti conclusioni sono sostanzialmente in linea con quelle della prima relazione di monitoraggio specifico presentata nel dicembre 2015.

<sup>(1)</sup> Commissione europea (2015), *Italia – Review of progress on policy measures relevant for the correction of macroeconomic imbalances*. Disponibile al seguente indirizzo: [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/economic\\_governance/macro-economic\\_imbalance\\_procedure/mip\\_reports/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/macro-economic_imbalance_procedure/mip_reports/index_en.htm)

## 2.7. MATRICE DI VALUTAZIONE DELLA PROCEDURA PER GLI SQUILIBRI MACROECONOMICI

Questa matrice di valutazione MIP riassume le principali conclusioni dell'esame approfondito contenuto nella relazione per paese. Essa si incentra sugli squilibri e sui problemi di aggiustamento pertinenti per la procedura per gli squilibri macroeconomici.

Tabella 2.7.1: **Matrice di valutazione della procedura per gli squilibri macroeconomici - Italia**

	Gravità della sfida	Evoluzione e prospettive	Risposta politica
	<b>Squilibri (tendenze non sostenibili, vulnerabilità e rischi connessi)</b>		
Produttività (cfr. sezione 2.1)	<p>In Italia la crescita della produttività del lavoro è stata debole per quasi 20 anni, soprattutto a causa della dinamica della produttività totale dei fattori. Nel periodo 1994-2014 la produttività totale dei fattori è calata dello 0,5% in Italia, mentre è aumentata del 17% circa in Francia e in Germania.</p> <p>La debole dinamica della produttività nuoce alla competitività e frena la crescita del PIL, il che incide sulla dinamica del rapporto debito pubblico/PIL.</p> <p>La debole crescita della produttività è riconducibile alle annose carenze del funzionamento dei mercati del lavoro, dei capitali e del prodotto, a cui si aggiungono le inefficienze della pubblica amministrazione e del sistema giudiziario.</p>	<p>La crisi ha aggravato la dinamica della produttività. Nel periodo 2008-2014, la produttività del lavoro e la produttività totale dei fattori sono diminuite rispettivamente del 4,3% e di circa il 5,5%.</p> <p>La produttività del lavoro dovrebbe calare ulteriormente (-0,2%) nel 2015 e registrare solo una crescita moderata nel 2016 e nel 2017, attestandosi nettamente al di sotto del tasso di crescita previsto per la zona euro nel suo complesso.</p>	<p>Le riforme fondamentali avviate o programmate per quanto riguarda i mercati del lavoro e del prodotto, il settore bancario, l'istruzione, la pubblica amministrazione e la giustizia potrebbero contribuire a eliminare le strozzature che rallentano la crescita della produttività.</p> <p>In particolare, l'ampia riforma del mercato del lavoro volta a migliorare la flessibilità all'ingresso e all'uscita, a promuovere le assunzioni a tempo indeterminato e a ridurre la segmentazione potrebbe migliorare l'allocazione delle risorse umane e offrire incentivi per gli investimenti nella formazione e nell'istruzione, con un conseguente incremento della produttività.</p> <p>Analogamente, i provvedimenti adottati nel settore bancario – specie per quanto riguarda il governo societario delle banche – potrebbero migliorare l'allocazione del capitale.</p>
Debito pubblico (cfr. sezione 2.2)	<p>Nel 2015 il rapporto debito pubblico/PIL dell'Italia era appena inferiore al 133%, rispetto al 100% circa registrato nel 2007 prima della crisi. L'elevato debito pubblico dell'Italia è una notevole fonte di vulnerabilità per l'economia nazionale, che frena la crescita, sottrae risorse alla spesa pubblica produttiva, riduce il margine di bilancio per rispondere agli <i>shock</i>, comporta un notevole rischio di rifinanziamento e può causare un grave effetto valanga in presenza di tassi di interesse nettamente superiori ai tassi di crescita reale. Potrebbe avere effetti negativi e causare un circolo vizioso anche attraverso l'esposizione degli enti finanziari nazionali al debito pubblico e alla vulnerabilità in caso di <i>shock</i> a livello dei differenziali dei tassi d'interesse.</p> <p>Per la sua entità, inoltre, il debito pubblico dell'Italia è una fonte potenziale di ricadute negative sulla zona euro.</p>	<p>Negli ultimi anni la crescita negativa e la bassa inflazione hanno determinato un aumento del rapporto debito pubblico/PIL, mentre il saldo primario ha registrato in media un avanzo.</p> <p>Il rapporto debito pubblico/PIL dovrebbe registrare un calo nel 2016 e nel 2017. Si prevede tuttavia un peggioramento dell'avanzo strutturale primario nel 2016, che non sarebbe coerente con un'adeguata riduzione del rapporto debito/PIL. La riduzione del rapporto debito pubblico/PIL potrebbe essere ulteriormente ritardata da <i>shock</i> negativi.</p> <p>Se saranno attuate integralmente, le riforme delle pensioni varate negli anni scorsi dovrebbero favorire la sostenibilità a lungo termine del debito pubblico italiano.</p>	<p>Le misure adottate comprendono la revisione della spesa pubblica (per il 2016 sono programmati tagli di spesa dello 0,2%, nettamente meno rispetto allo 0,6% del PIL previsto nell'aprile del 2015) e un piano di privatizzazioni (0,4% del PIL nel 2015 e 0,5% previsto per il periodo 2016-2018).</p> <p>Le riforme strutturali per favorire l'aumento della produttività renderebbero il debito pubblico più sostenibile.</p> <p>Una carenza riscontrata in termini di politiche è la mancata integrazione di revisioni periodiche della spesa nel processo di bilancio a tutti i livelli di governo.</p>
Competitività estera (cfr. sezione 2.3)	<p>Negli ultimi decenni l'Italia ha visto diminuire la sua quota del mercato delle esportazioni, anche se l'erosione è cessata nel 2013.</p> <p>Il deterioramento della competitività di costo è stato uno dei principali fattori all'origine della perdita di quote del mercato delle esportazioni.</p> <p>I fattori di competitività non di costo, tra cui la specializzazione dei prodotti e l'elevata percentuale di piccole imprese con una posizione competitiva debole sui mercati internazionali, continuano a dare un sostegno troppo limitato.</p> <p>Il saldo delle partite correnti – che negli ultimi anni è nettamente migliorato – dovrebbe aver raggiunto il 2,2% del PIL nel 2015 grazie al calo delle importazioni e a una certa crescita delle esportazioni. La posizione patrimoniale netta sull'estero dell'Italia, che nel 2014 era di -27,9% del PIL, non pone problemi di sostenibilità, anche se il livello del debito negoziabile netto è relativamente elevato.</p>	<p>La quota italiana del mercato delle esportazioni è aumentata in misura molto limitata dal 2013, ma è troppo presto per valutare se la tendenza discendente sia stata interrotta. Inoltre, gli aumenti sono modesti rispetto alle perdite degli anni precedenti e potrebbero essere parzialmente attribuiti all'effetto meccanico del rallentamento della crescita mondiale osservato nel biennio 2013-2014.</p> <p>La crescita salariale moderata, che rispecchia la debolezza del mercato del lavoro, e il deprezzamento dell'euro hanno consentito un graduale miglioramento del tasso di cambio reale effettivo in base al costo del lavoro per unità di prodotto, ma in misura non sufficiente per compensare le precedenti perdite di competitività.</p>	<p>Le riforme strutturali per favorire l'aumento della produttività contribuirebbero a migliorare la competitività di costo e non di costo.</p> <p>Tra le carenze riscontrate in termini di politiche si annovera la mancata adozione di misure volte ad allineare meglio le retribuzioni alla produttività e a promuovere la crescita delle imprese. Va segnalato in particolare il ritardo registrato nella riforma del quadro di contrattazione collettiva.</p>

(Continua)

Tabella (continua)

Questioni connesse all'aggiustamento			
Partecipazione al mercato del lavoro e disoccupazione (cfr. sezione 2.4)	<p>Durante la crisi il tasso di disoccupazione è più che raddoppiato, passando dal 6,1% nel 2007 al 12,7% nel 2014, e nello stesso periodo il tasso di disoccupazione di lunga durata ha registrato un aumento costante per tutte le fasce di età.</p> <p>Il rischio di esclusione dal mercato del lavoro è particolarmente elevato per i giovani: la disoccupazione giovanile è arrivata al 40,5% nel terzo trimestre del 2015 e la quota dei giovani non occupati né inseriti in un percorso di istruzione/formazione (NEET) è la più alta dell'UE (22% circa per la fascia di età 15-24 anni).</p>	<p>Nel 2015 il tasso di disoccupazione medio era dell'11,9% (-13% rispetto alla fine del 2014), ma la disoccupazione di lunga durata non accenna a calare. La disoccupazione giovanile ha iniziato a diminuire, ma rimane comunque molto elevata.</p> <p>Nonostante la crescita moderata registrata durante la crisi, il tasso di partecipazione rimane il più basso dell'UE (63,6% contro una media UE del 72,7% nel terzo trimestre del 2015).</p>	<p>La riforma delle politiche attive del mercato del lavoro e il rafforzamento dell'apprendimento con il lavoro potrebbero contribuire, a medio termine, a migliorare l'allineamento tra domanda e offerta di lavoro e agevolare il passaggio dall'istruzione al lavoro. Tuttavia, l'attuazione della riforma sarà probabilmente problematica.</p> <p>Le misure volte a incentivare la partecipazione al mercato del lavoro sono limitate.</p>
Qualità delle attività bancarie (cfr. sezione 2.5)	<p>La crisi ha peggiorato la qualità delle attività delle banche italiane, determinando consistenti accantonamenti per perdite su prestiti che minano la redditività e frenano la concessione di nuovi prestiti all'economia reale.</p> <p>Nel giugno 2015 lo <i>stock</i> di crediti deteriorati ammontava a 337 miliardi di EUR (18% dei prestiti totali ai consumatori), mentre il tasso di copertura medio è ancora al di sotto del livello del 2008.</p> <p>Se la politica monetaria dovesse diventare meno favorevole, sarebbe ancora più urgente affrontare il problema dei crediti deteriorati.</p>	<p>Sebbene l'afflusso di nuovi crediti deteriorati sia rallentato dall'anno scorso parallelamente al delinarsi della ripresa economica, il riassorbimento dei prestiti problematici procede con molta lentezza. Il mercato italiano dei crediti deteriorati è in posizione arretrata rispetto a mercati più dinamici della zona euro come la Spagna o l'Irlanda.</p>	<p>Nell'agosto 2015 le autorità italiane hanno riformato la disciplina in materia di insolvenza e di esecuzione forzata e hanno autorizzato la piena e immediata deducibilità fiscale delle perdite su prestiti.</p> <p>L'Italia ha annunciato la creazione di uno schema di garanzie statali per la cartolarizzazione dei crediti bancari deteriorati delle banche per incentivarne la cancellazione dai bilanci delle banche.</p>
Conclusioni dell'analisi dell'esame approfondito			
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Il debito pubblico estremamente elevato rappresenta un notevole onere economico e una fonte di vulnerabilità. La posizione competitiva rimane debole. Entrambi gli squilibri sono aggravati dalla persistente debolezza della crescita e della dinamica della produttività. Il consistente <i>stock</i> di crediti deteriorati grava sui bilanci delle banche e il tasso elevato di disoccupazione di lunga durata frena la crescita futura.</li> <li>• La crisi ha aggravato la dinamica della produttività e le prospettive rimangono poco incoraggianti. Il rapporto debito pubblico/PIL dovrebbe raggiungere il suo massimo nel 2015 per poi diminuire, ma solo in maniera graduale. La crescita salariale è più contenuta, ma la debole produttività del lavoro frena l'aggiustamento relativo del costo del lavoro per unità di prodotto, mentre le componenti non legate ai costi continuano a sostenere in misura insufficiente la competitività. Il riassorbimento dei crediti deteriorati procede ancora a rilento e la disoccupazione di lunga durata non ha ancora iniziato a diminuire.</li> <li>• È stata attuata una riforma importante delle istituzioni del mercato del lavoro, ma la revisione del quadro di contrattazione collettiva procede a rilento. Per favorire l'eliminazione dei crediti deteriorati sono state intraprese riforme della normativa in materia di tassazione, insolvenza ed esecuzioni forzate ed è stato annunciato uno schema di garanzie statali. Sono in corso di adozione anche misure relative al sistema di istruzione, alla pubblica amministrazione e alla giustizia. La revisione della spesa pubblica, non ancora pienamente integrata nel processo di bilancio, e il piano di privatizzazioni migliorerebbero la sostenibilità del debito pubblico. Le misure di apertura del mercato accusano ritardi e permangono carenze a livello delle politiche, in particolare nel campo della tassazione e della lotta alla corruzione.</li> </ul>			

La prima colonna riassume le questioni connesse alla "gravità", in modo da fornire un ordine di grandezza del livello degli squilibri. Nella seconda colonna sono riportate le conclusioni sull'evoluzione e sulle prospettive degli squilibri. La terza colonna indica le misure pertinenti recenti e programmate. I risultati sono riportati per ciascuna fonte di squilibrio e di aggiustamento. Gli ultimi tre paragrafi della matrice riassumono le sfide globali, in termini di gravità, sviluppi, prospettive e risposta politica.

**Fonte:** Commissione europea

## 3. ALTRI PROBLEMI STRUTTURALI

In aggiunta agli squilibri e agli aggiustamenti trattati nella sezione 2, la presente sezione fornisce un'analisi delle altre sfide strutturali economiche e sociali che l'Italia deve affrontare. Richiamandosi ai settori contemplati nelle raccomandazioni specifiche per paese del 2015, la presente sezione analizza aspetti concernenti tassazione, efficienza della pubblica amministrazione e delle istituzioni, concorrenza e contesto imprenditoriale, istruzione e politica di ricerca e sviluppo (R&S), politica sociale, industrie di rete, energia, clima e ambiente.

### 3.1. TASSAZIONE

Il carico fiscale in Italia è fra i più alti nell'UE, ma dovrebbe ridursi. Nel 2014 il rapporto gettito fiscale/PIL in Italia era pari al 43,4% del PIL, notevolmente al di sopra della media dell'UE (38,8% del PIL). Secondo le previsioni d'inverno 2016 della Commissione, in Italia il rapporto gettito fiscale/PIL dovrebbe diminuire nel 2016 e nel 2017 grazie alla ripresa economica. Tuttavia, considerato il costo elevato del servizio del debito pubblico e l'obiettivo a medio termine, l'Italia dovrebbe ridurre in misura sostanziale la spesa primaria per creare il margine di bilancio necessario a ridurre ulteriormente il carico fiscale<sup>(50)</sup>. La struttura fiscale dell'Italia è basata su un'uguale quota di imposte indirette, imposte dirette e contributi sociali. La tassazione italiana risente di una serie di problemi, i più urgenti dei quali sono il basso livello di adempimento degli obblighi fiscali, la riforma complessiva, che tarda ad essere attuata, delle agevolazioni fiscali, in particolare per quanto riguarda le aliquote ridotte dell'imposta sul valore aggiunto, e del vecchio sistema dei valori catastali nel contesto dell'attuazione della legge delega in materia tributaria del 2014, e la necessità di alleviare il carico fiscale che grava sul lavoro e di riformare la tassazione ambientale. Da una recente analisi della Commissione<sup>(51)</sup> è emerso che la tassazione degli immobili rappresenta un'ulteriore sfida per quanto riguarda il cambiamento strutturale e la distorsione a favore del debito.

In Italia il carico fiscale sul lavoro, nonostante i recenti sforzi per ridurlo, è molto elevato rispetto alla media dell'UE. L'aliquota fiscale implicita sul lavoro<sup>(52)</sup>, pari al 44% nel 2014, era tra le più elevate dell'UE e molto superiore alla media della zona euro del 39% (grafico 3.1.1). Nello stesso anno il cuneo fiscale per un lavoratore singolo con un salario medio era del 48,2%, chiaramente al di sopra della media UE del 41% circa, e il livello della tassazione sul lavoro era del 21,6% del PIL, a fronte del 21,3% nella zona euro. Nel 2014 i contributi sociali netti versati dai datori di lavoro e dai dipendenti rappresentavano complessivamente il 13,4% del PIL, a fronte del 15,6% circa nella zona euro. Nel 2014 la trappola dell'inattività<sup>(53)</sup>, al 23,9%, era inferiore alla media UE del 54,5%; tale valore era largamente riconducibile a una spesa inferiore per l'assistenza sociale a favore della popolazione in età lavorativa. La trappola della disoccupazione<sup>(54)</sup>, al 79,6% nel 2014, era leggermente al di sopra

<sup>(50)</sup> Lorenzani D., V. Reitano (2015), "Italy Spending Maze Runner. An analysis of the structure and evolution of public expenditure in Italy", European Economy, Discussion Paper n. 023/2015.

<sup>(51)</sup> Commissione europea (2015), "Tax Reforms in EU Member States 2015", European Economy, Institutional Paper n. 008/2015.

<sup>(52)</sup> L'aliquota fiscale implicita sul lavoro dipendente è definita come la somma di tutte le imposte dirette e indirette e dei contributi sociali dei lavoratori e dei datori di lavoro che gravano sul reddito da lavoro dipendente divisa per il totale dei redditi da lavoro dipendente nel territorio economico, maggiorata delle imposte sulla massa salariale e sui ruoli paga. Una definizione analoga si applica al capitale (imposte totali rispetto a una base teorica).

<sup>(53)</sup> La trappola dell'inattività misura l'incentivo finanziario necessario perché una persona inattiva che non ha diritto all'indennità di disoccupazione (ma potrebbe ricevere altri benefici, ad esempio in termini di assistenza sociale) passi dall'inattività all'occupazione retribuita. È definita come l'aliquota a cui è tassato il reddito lordo aggiuntivo generato da tale passaggio. Questi dati si riferiscono alla trappola dell'inattività al 67% del salario medio e per un singolo individuo.

<sup>(54)</sup> La trappola della disoccupazione misura l'incentivo finanziario necessario perché un disoccupato avente diritto all'indennità di disoccupazione passi dall'inattività all'occupazione retribuita. È definita come l'aliquota a cui è tassato il reddito lordo aggiuntivo generato da tale passaggio. Nella presente relazione la trappola della disoccupazione rispecchia la situazione dei lavoratori che ricevono il 67% del salario medio sia quando lavorano sia quando riprendono a lavorare.

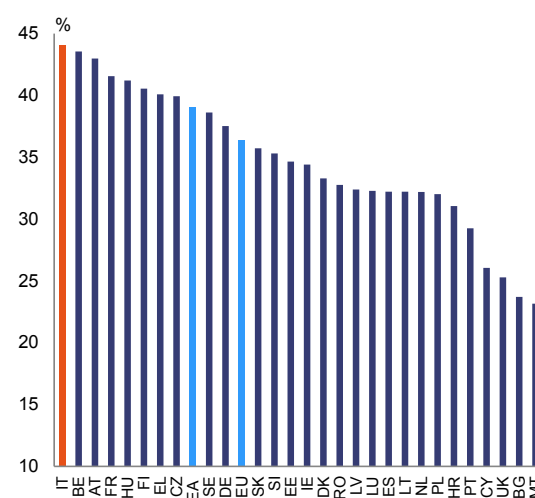


della media UE del 74,2%. Una riduzione della pressione fiscale sul lavoro potrebbe contribuire in maniera decisiva ad aumentare i livelli di occupazione <sup>(55)</sup>, attualmente al di sotto della media, stimolando la domanda e l'offerta di lavoro a medio e lungo termine. In linea con le raccomandazioni del Consiglio del 2016 per la zona euro, l'Italia ha adottato una serie di misure volte a ridurre il cuneo fiscale nel periodo 2015-2016. Tali misure sono state per lo più attuate mediante la legge di stabilità del 2015 e del 2016 <sup>(56)</sup>. Complessivamente nel 2014 il cuneo fiscale sui lavoratori a basso reddito <sup>(57)</sup> era sceso al 38,2% (dal 41,8% nel 2013), rimanendo tuttavia ben al di sopra della media UE del 33,7%. Secondo le stime della Banca d'Italia <sup>(58)</sup>, tali misure avrebbero consentito una riduzione permanente del cuneo fiscale sul lavoro di 4,6 punti percentuali del costo totale del lavoro (di cui 1,3 punti percentuali per i datori di lavoro e 3,3 punti percentuali per i lavoratori) per i lavoratori con una retribuzione lorda inferiore di un terzo rispetto alla media nazionale (19 707 EUR).

In Italia anche la pressione fiscale sul capitale è superiore alla media dell'UE, ma destinata a diminuire. Anche gli introiti della tassazione del capitale, pari al 10,6% del PIL nel 2014, sono stati nettamente superiori alla media UE dell'8,2%. Le misure volte a ridurre il carico fiscale sul reddito delle società sono contenute nella legge di stabilità 2016, che prevede per il 2016 un incentivo agli investimenti per le imprese, grazie alla possibilità di dedurre il 140% degli importi spesi, e per il 2017 una riduzione di 3,5 punti percentuali dell'aliquota dell'imposta sul reddito delle società (IRES), che passerà dal 27,5% al 24%. A breve

termine l'impatto potenziale sulla crescita di queste disposizioni volte a ridurre la pressione fiscale sui fattori di produzione potrebbe essere almeno in parte controbilanciato dai provvedimenti necessari per finanziarle. A lungo termine l'impatto dipenderà dalla qualità di queste misure di finanziamento (ad esempio preservare la spesa favorevole alla crescita).

Grafico 3.1.1. Aliquota d'imposta implicita sul lavoro, 2014



Fonte: Commissione europea

Permangono problemi significativi per quanto riguarda il regime d'imposta sugli immobili, acuiti da provvedimenti recenti. Nel 2014 l'Italia ha ridisegnato il regime d'imposta sugli immobili introducendo una nuova tassa sui servizi indivisibili (TASI), destinata a coprire le spese per l'illuminazione comunale, la manutenzione del verde pubblico, la pulizia delle strade e tutti i servizi forniti ai cittadini. Questi servizi erano compresi in un'imposta municipale unica insieme ad altre imposte sugli immobili (IMU e TARI). In tale anno le entrate provenienti dalle imposte ricorrenti sugli immobili, pari all'1,6% del PIL, erano pienamente in linea con la media dell'UE. La legge di stabilità 2016 prevede una riforma delle imposte locali, con l'abolizione della TASI sulla prima casa a partire dal 2016 e l'abolizione dell'IMU agricola e sui macchinari industriali imbullonati al suolo. Nel complesso, l'abolizione della tassa sulla prima casa sembra essere un passo indietro nel processo di conseguimento di una più efficiente struttura impositiva che sposti il carico fiscale dai fattori produttivi ai beni immobili.

<sup>(55)</sup> Come indicato nella sezione sul mercato del lavoro, nel 2014 il tasso di occupazione dell'Italia (riferito alla fascia di età 20-64) era del 59,9%, ben al di sotto della media UE del 69,2%.

<sup>(56)</sup> Per una descrizione esaustiva di queste misure si veda la relazione per paese relativa all'Italia del 2015 della Commissione. La legge di stabilità del 2016 ha essenzialmente prorogato le misure già adottate, ad eccezione della riduzione del 40%, per un periodo di due anni, dei contributi sociali versati dai datori di lavoro per i nuovi lavoratori assunti a tempo indeterminato nel 2016, che proroga l'esenzione totale precedentemente accordata.

<sup>(57)</sup> Una persona sola che percepisce il 50% del salario medio.

<sup>(58)</sup> *Audizione preliminare all'esame dei documenti di bilancio per il triennio 2015-2017*, Testimonianza del Vice Direttore Generale della Banca d'Italia, novembre 2014.

Permangono incertezze anche per quanto riguarda la riforma del sistema catastale, un prerequisito fondamentale per un'equa ed efficace tassazione degli immobili, che era stata delegata al governo nel 2014. La composizione, le attribuzioni e il funzionamento delle commissioni censuarie sono stati disciplinati, ma la revisione sistematica dei valori catastali, intesa ad allinearli ai valori di mercato degli immobili, è stata rinviata al 2016. Secondo le simulazioni effettuate dall'Agenzia delle Entrate <sup>(59)</sup>, i valori catastali riveduti potrebbero in effetti essere sei volte superiori a quelli attuali. È stata quindi perduta una grande opportunità di affrontare in tempi rapidi un problema di vecchia data.

Il bonus di 80 euro dovrebbe avere un impatto positivo a livello sociale e sul cuneo fiscale del lavoro. Il risultato dell'abolizione della TASI è più controverso, soprattutto se valutato rispetto ad usi alternativi delle stesse risorse. Da simulazioni svolte di recente dalla Commissione <sup>(60)</sup> sull'impatto del bonus di 80 euro sui risultati sociali e occupazionali emerge che il credito d'imposta riduce in media il cuneo fiscale sul lavoro <sup>(61)</sup> di 2,3 punti percentuali; i principali beneficiari sono le donne, i giovani e i lavoratori poco qualificati, che generalmente hanno redditi inferiori. È risultato che il credito d'imposta aumenta in media del 7% il reddito da lavoro delle persone interessate. Il reddito disponibile delle famiglie <sup>(62)</sup> è aumentato mediamente di circa l'1,1% (la simulazione basata su EUROMOD stima l'incidenza annuale complessiva sul bilancio a

circa 8,5 miliardi di EUR, a fronte dei 9,5 miliardi di EUR indicati nella stima del governo). Gli aumenti percentuali di reddito disponibile più elevati sono registrati nel secondo e terzo decile (1,8% e 1,9% rispettivamente), mentre tutti i decili, ad eccezione degli ultimi due, beneficiano di guadagni superiori alla media. Il reddito del decile più basso aumenta dell'1,3% (ossia in misura solo leggermente superiore alla media dell'1,1%), in quanto questo gruppo comprende anche i pensionati a basso reddito e i disoccupati non interessati dal credito d'imposta. L'introduzione del credito d'imposta ha ridotto le disuguaglianze e la povertà, soprattutto tra i bambini, in quanto le famiglie più numerose beneficiano del bonus in misura relativamente maggiore. Per contro, il tasso di povertà tra le persone anziane (con una soglia fissata prima dell'introduzione del bonus) non migliora in quanto i pensionati non sono interessati dal bonus (tabella 3.1.1). Le simulazioni indicano una riduzione di 0,25 punti percentuali del coefficiente di disuguaglianza di Gini <sup>(63)</sup>. Un analogo esercizio sull'abolizione della TASI sulla prima casa indica un incremento più modesto del reddito disponibile delle famiglie (in media dello 0,38% a causa dell'impatto di bilancio stimato a circa 3,5 miliardi di EUR). L'aumento percentuale è notevolmente superiore per il decile con il reddito più basso (+ 1%) rispetto al decile con il reddito più alto (+ 0,3%), in quanto la TASI rappresenta una quota maggiore dei bilanci delle famiglie a basso reddito. Il numero dei contribuenti interessati è tuttavia nettamente superiore nel decile con il reddito più alto (circa 3,3 milioni contro 2 milioni nel decile con il reddito più basso), il che fa presupporre che, in termini assoluti, le fasce di popolazione più ricche beneficerebbero di una quota maggiore delle risorse di bilancio necessarie per questa misura di sgravio fiscale: in effetti i primi cinque decili beneficerebbero di circa due terzi del totale delle risorse di bilancio stanziate. Una simulazione

<sup>(59)</sup> Cfr. anche UIL - Servizio Politiche Territoriali (2015).

<sup>(60)</sup> Commissione europea (Centro comune di ricerca), sulla base del modello Euromod, 2016. L'esercizio non considera l'impatto di misure alternative per ridurre la povertà e le disuguaglianze (ad esempio regimi di reddito minimo).

<sup>(61)</sup> Ai fini della simulazione, il cuneo fiscale sul lavoro è definito come il rapporto tra la somma delle imposte simulate sul reddito delle persone fisiche attribuibili al lavoro e dei contributi sociali spettanti ai datori di lavoro e ai dipendenti e la somma del reddito da lavoro e dei contributi sociali spettanti ai datori di lavoro. Il cuneo fiscale sul lavoro è calcolato su tutti i percettori di reddito da lavoro, a prescindere dal fatto che beneficino del credito d'imposta.

<sup>(62)</sup> Il reddito familiare disponibile equivalente corrisponde al reddito familiare totale adeguato tenendo conto della composizione del nucleo familiare. L'aggiustamento per la composizione del nucleo familiare è effettuato applicando la scala dell'OCSE modificata, che attribuisce una ponderazione di 1 al capo famiglia, 0,5 ad altri adulti nella famiglia e 0,3 ai bambini, e dividendo il reddito totale della famiglia per la somma dei fattori di ponderazione.

<sup>(63)</sup> Il "coefficiente di Gini" è una misura di dispersione statistica della distribuzione del reddito tra i residenti di un paese ed è comunemente utilizzato per misurare le disuguaglianze. Data la distribuzione della frequenza dei livelli di reddito dei residenti, un coefficiente pari a zero indica un'equidistribuzione pura, in cui ciascuno dispone dello stesso reddito, mentre un coefficiente unitario indica una disuguaglianza massima (per esempio nel caso in cui un solo residente disponga di tutto il reddito e gli altri non ne abbiano nessuno).

basata su EUROMOD indica inoltre che l'abolizione della TASI ridurrà marginalmente il coefficiente di disuguaglianza di Gini (di circa 0,06 punti percentuali se è incluso anche il reddito catastale). Per quanto concerne la riduzione del tasso di povertà, gli anziani sarebbero i maggiori beneficiari dell'abolizione della TASI (-0,4% se si include il reddito catastale e se si considera la soglia fissata prima dell'introduzione del bonus) (tabella 3.1.1). Le persone in età lavorativa sarebbero invece le meno favorite da questa misura (circa -0,2%). Da un esercizio ipotetico controfattuale emerge che, se le risorse stanziare per l'abolizione della TASI fossero invece state utilizzate per ridurre i contributi sociali versati dai datori di lavoro per i lavoratori a basso reddito (definiti come i lavoratori aventi un reddito da lavoro inferiore a 29 000 EUR all'anno in linea con il target del bonus di 80 euro), il cuneo fiscale sul lavoro si sarebbe ridotto di 1,4 punti percentuali, pari a un risparmio per il datore di lavoro medio di 247 EUR per lavoratore a basso reddito. In un quadro comportamentale una riduzione dei contributi sociali versati dal datore di lavoro potrebbe aumentare la domanda di lavoro.

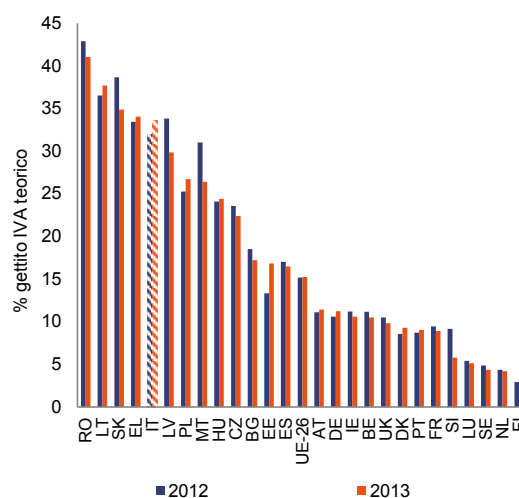
Nonostante alcuni progressi, l'adempimento degli obblighi tributari rimane basso, anche a causa delle carenze del modello tributario. In Italia il livello relativamente basso di adempimento degli obblighi fiscali assume forme diverse, tra cui la sottodichiarazione dei redditi, l'evasione fiscale e la frode dell'IVA, cui si aggiunge il peso significativo dell'economia sommersa. Secondo l'ISTAT <sup>(64)</sup>, l'economia informale, del valore di 190 miliardi di EUR (pari all'11,9% del PIL) nel 2013, è stato l'unico settore in crescita durante la crisi. Questo elemento ha effetti negativi sul piano macroeconomico e microeconomico in quanto riduce il gettito fiscale, ostacola il finanziamento della protezione sociale e minaccia la concorrenza sul mercato e l'uguaglianza sociale. Una quota sostanziale del gettito fiscale potenziale dell'Italia svanisce nell'evasione e nell'elusione fiscale. Secondo una recente relazione sull'evasione fiscale <sup>(65)</sup>, nel 2015 l'entità di questo fenomeno era stimata a 122,2 miliardi di EUR (pari a circa il 7,5% del PIL). Questa cifra è più

<sup>(64)</sup> [www.istat.it/it/archivio/175791](http://www.istat.it/it/archivio/175791)

<sup>(65)</sup> Centro Studi Confindustria, *L'evasione blocca lo sviluppo*, n. 25.

elevata del divario fiscale medio stimato dal governo italiano a 91 miliardi di EUR (5,6% del PIL) nel periodo 2007-2012 <sup>(66)</sup>. Lo studio conclude che ridurre della metà l'entità dell'evasione fiscale aumenterebbe il PIL del 3,1% e permetterebbe la creazione di 335 000 posti di lavoro.

Grafico 3.1.2. Divario dell'IVA, 2012-2013



Fonte: CPB (2015), Study to quantify and analyse the VAT gap in the EU Member States – relazione 2015.

Il divario dell'IVA in Italia è tra i più alti dell'UE. Nel 2013 il divario dell'IVA in Italia era pari al 33,6% dell'IVA totale teoricamente esigibile, valore superiore al doppio della media dell'UE (grafico 3.1.2). La differenza tra l'IVA realmente riscossa e quella teoricamente esigibile ammontava nel 2013 a 47,5 miliardi di EUR, con un aumento di 2 miliardi di EUR rispetto all'anno precedente. Nel 2015 sono state attuate alcune misure per migliorare la riscossione dell'IVA, basate sull'estensione (permanente o temporanea) del meccanismo dell'inversione contabile a quattro settori previsti dalla legislazione dell'Unione (edilizia, pulizie, certificati verdi e gas) nonché agli acquisti effettuati dalla pubblica

<sup>(66)</sup> Ministero Economia e Finanze (2014), 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. La stima include 44 miliardi di EUR di imposte dirette, 7 miliardi di EUR di IRAP e 40 miliardi di EUR di IVA.

Table 3.1.1: Impact of the EUR 80 tax credit and the abolition of the property tax on first residences (TASI) on the poverty rates and on the Gini coefficient for inequality

	(a)	(b)	(c)	(d)	(e)	(f)
	Without tax credit	With tax credit	Change	With TASI	Without TASI	Change
<b>Poverty rate (with fixed threshold)</b>						
All	18.3%	17.7%	-0.6%	17.9%	17.6%	-0.3%
Male	17.1%	16.5%	-0.6%	16.8%	16.5%	-0.3%
Female	19.4%	18.8%	-0.6%	18.9%	18.6%	-0.3%
Child	24.8%	23.7%	-1.1%	23.5%	23.2%	-0.3%
Working age	17.8%	17.1%	-0.7%	17.2%	17.0%	-0.2%
Elderly	14.2%	14.2%	0.0%	14.9%	14.5%	-0.4%

In columns (a) to (c) the poverty threshold is fixed at 60% of the median equivalised disposable income before the introduction of the bonus. In columns (d) to (f) the poverty threshold is fixed at 60% of the median equivalised disposable income after the introduction of the bonus.

**Source:** European Commission, Joint Research Centre, based on the EUROMOD model

amministrazione (scissione dei pagamenti). Altre disposizioni intese a promuovere il rispetto degli obblighi fiscali sono basate sul controllo incrociato delle banche dati, con l'obiettivo di incoraggiare i contribuenti a rivedere volontariamente la loro dichiarazione dei redditi prima di arrivare a un contenzioso (il cosiddetto adempimento volontario), ma finora i risultati sono stati meno soddisfacenti rispetto al primo caso. Inoltre, nel 2015 l'Italia ha adottato otto decreti legislativi di attuazione della legge delega in materia tributaria del 2014 (delega fiscale), che riguardano la fatturazione elettronica e la tracciabilità dei pagamenti per le operazioni soggette ad IVA, la certezza del diritto, incentivi per le imprese internazionali, la revisione della disciplina degli interpelli e dei contenziosi tributari, la riorganizzazione delle agenzie fiscali, la semplificazione delle norme in materia di riscossione, la rilevazione e il monitoraggio dell'evasione fiscale e contributiva e la revisione del sistema di sanzioni per i reati fiscali. Quest'ultima misura ha previsto complessivamente sanzioni amministrative lievi, anche per autocertificazione omessa o non corretta, l'aumento delle soglie di rilevanza penale per i vari reati di evasione fiscale (immediatamente applicabile, anche con effetto retroattivo) e sanzioni più severe per la condotta fraudolenta o per omessa dichiarazione da parte dei sostituti d'imposta. Resta da vedere in pratica se questo nuovo sistema sanzionatorio consentirà di trovare il giusto equilibrio tra proporzionalità ed efficacia, rafforzando così i deterrenti contro l'elusione e l'evasione fiscali. A tale riguardo la legge di stabilità 2016 prevede inoltre un aumento della soglia consentita per l'uso del contante da 1 000 EUR a 3 000 EUR, che può rappresentare un ostacolo alla lotta contro l'elusione fiscale e il riciclaggio di denaro.

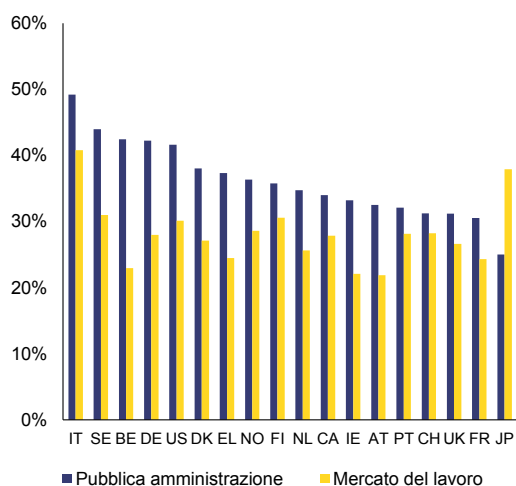
Gli aspetti amministrativi e il modello tributario sembrano contribuire al basso livello di adempimento degli obblighi fiscali in Italia. Nel 2013 i costi amministrativi della riscossione delle imposte sono leggermente aumentati passando all'1,1% dei ricavi netti (rispetto all'1% del 2011), valore superiore alla media UE dello 0,97%. Nel 2014 il tempo totale impiegato da un'azienda campione di medie dimensioni per presentare la dichiarazione dei redditi e pagare le imposte era di 269 ore rispetto alle 178 di media nell'UE. Del totale di ore, 39 sono impiegate per le imposte sul reddito delle società, 198 per le imposte sul lavoro e 32 per le imposte sui consumi<sup>(67)</sup>. Per quanto riguarda la semplificazione delle imposte, nell'aprile 2015 l'Agenzia delle Entrate ha lanciato un sito web in cui tutti i contribuenti autorizzati a compilare il "modello 730" possono accedere alle loro dichiarazioni dei redditi. I modelli fiscali precompilati sono basati sulle informazioni degli anni precedenti che l'Agenzia conserva nella propria banca dati e sulle informazioni fornite da altre istituzioni.

<sup>(67)</sup> PWC, Paying Taxes 2016.

## 3.2. EFFICIENZA DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE E DELLE ISTITUZIONI, GIUSTIZIA E ANTICORRUZIONE

### Pubblica amministrazione

Grafico 3.2.1. Percentuale di occupati di età pari o superiore a 50 anni, 2013



Fonte: Elaborazione ARAN su dati OCSE, Strategic Human Resources Management in Government Survey, labour force statistics database.

Dai confronti internazionali disponibili emerge che l'efficienza e l'efficacia del settore pubblico italiano sono inferiori alla media dell'UE. Dagli indicatori mondiali della *governance* (*Worldwide Governance Indicators*) 2015 della Banca mondiale risulta che la performance dell'Italia è ben al di sotto della media europea dell'indicatore di efficienza della pubblica amministrazione, che riflette la percezione della qualità dei servizi pubblici, la capacità della pubblica amministrazione e la sua indipendenza da pressioni politiche e la qualità dell'elaborazione delle politiche. I dati rivelano anche un andamento negativo: il punteggio dell'Italia per l'efficienza della pubblica amministrazione è progressivamente diminuito, passando da 0,67 nel 2004 a 0,42 nel 2009 e a 0,38 nel 2014. L'Unione presenta una simile tendenza al ribasso, ma a un ritmo più lento<sup>(68)</sup>. Analogamente l'indice di qualità della regolamentazione, che riflette la percezione della capacità del governo di elaborare politiche e

<sup>(68)</sup> Banca mondiale - Indicatori mondiali della *governance* 2015. Il punteggio attribuito esprime la stima della *governance* misurata su una scala che va da -2,5 a +2,5 circa. I valori più alti corrispondono a una migliore *governance*. I ranghi percentili dell'Italia tra i 215 paesi coperti dagli indicatori mondiali della *governance* sono rispettivamente 75,12 (2004), 66,51 (2009) e 66,83 (2014).

normative solide, è inferiore alla media dell'UE e sta peggiorando rapidamente. L'indice europeo della qualità di governo del 2013 offre un quadro analogo, in cui l'Italia, al 25° posto sui 27 Stati considerati, si trova ben al di sotto della media dell'UE. L'Italia presenta inoltre la variazione più ampia a livello UE per differenze interregionali in termini di qualità e imparzialità del servizio pubblico. La variazione a livello nazionale è quasi altrettanto ampia della variazione all'interno dell'Unione: 3,29 in Italia a fronte del 3,31 in tutta l'UE. Si tratta di un'ulteriore sfida per l'Italia: migliorare il livello generale di efficienza dell'amministrazione pubblica nazionale e, al tempo stesso, ridurre il divario tra le regioni.

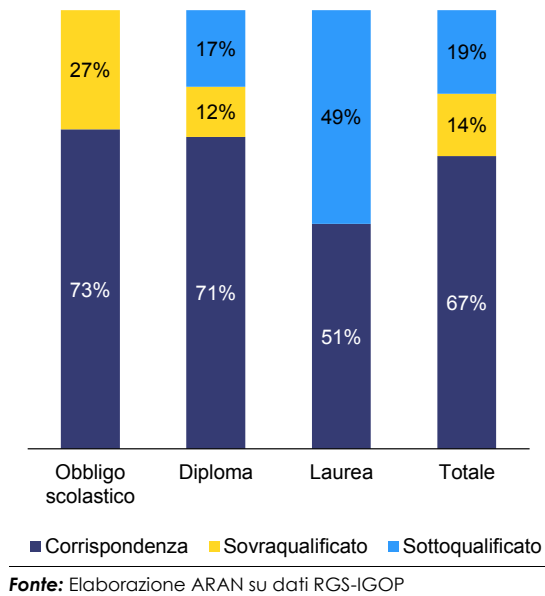
Sono diversi i fattori responsabili della scarsa performance delle pubbliche amministrazioni italiane. L'eccessiva durata delle procedure burocratiche riduce l'efficacia dell'azione amministrativa. Le competenze non sono chiaramente ripartite tra amministrazioni centrali e locali, con conseguenti sovrapposizioni e conflitti intraistituzionali, che rendono le procedure amministrative incerte in termini di durata e di esito. Questa mancanza di trasparenza riduce la responsabilità della pubblica amministrazione. Vi è inoltre un problema di età e di qualità dei pubblici dipendenti. Quasi il 50% dei dipendenti dell'amministrazione pubblica centrale e locale è di età pari o superiore a 50 anni<sup>(69)</sup> e solo il 10% è di età pari o inferiore a 35 anni (grafico 3.2.1). Inoltre nel 2013 solo il 18% dei dipendenti della pubblica amministrazione era in possesso di laurea, mentre il 34% non aveva portato a termine l'istruzione secondaria. L'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle Pubbliche Amministrazioni (ARAN) ha confrontato i requisiti in materia di titoli di studio di tutte le posizioni della pubblica amministrazione con i titoli di studio effettivamente posseduti dai dipendenti attuali. Dall'esame dell'ARAN è emerso che nel 33% delle posizioni esiste un disallineamento tra domanda e offerta di competenze (che raggiunge il 49% se si considerano solo le posizioni che richiedono una laurea) (grafico 3.2.2)<sup>(70)</sup>. Tale squilibrio diventa ancora più evidente se si suddivide la pubblica

<sup>(69)</sup> Mastrogioiuseppe P., Vignocchi C. (2013), *Anzianità ed età del personale pubblico*, ARAN Occasional Paper 3.

<sup>(70)</sup> Mastrogioiuseppe P. (2013), *Organizzazione e capitale umano: due questioni chiave per il rilancio del pubblico impiego*, ARAN Occasional Paper 4.

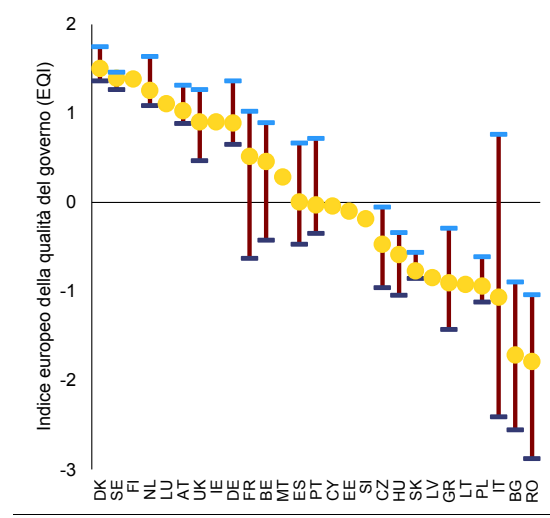
amministrazione in sottocategorie: il 53% dei dipendenti di enti pubblici non economici è sottoqualificato, mentre il 6% è sovraqualificato; per i ministeri le percentuali sono rispettivamente del 34% e del 9%; nelle università il 25% del personale è sottoqualificato mentre il 18% è sovraqualificato. Le posizioni che richiedono una laurea possono essere coperte mediante progressione interna di carriera o attraverso personale esterno. In quest'ultimo caso il disallineamento è ridotto al minimo dagli attuali requisiti obbligatori in materia di titoli di studio. Nel primo caso, tuttavia, le posizioni potevano essere occupate da dipendenti assunti prima dell'introduzione dei requisiti obbligatori, il che, considerando la piramide dell'età del personale, è avvenuto nella maggioranza dei casi. L'Italia si colloca ai posti più bassi tra i paesi dell'OCSE per l'uso di internet nei rapporti con le pubbliche amministrazioni.

Grafico 3.2.2. **Corrispondenza con il titolo di studio: distribuzione del personale in funzione del livello di competenze richiesto, 2013**



La scarsa efficienza della pubblica amministrazione italiana incide negativamente sul contesto imprenditoriale e sulla produttività. Secondo la relazione 2015-2016 sulla competitività globale del Forum economico mondiale, l'inefficienza della burocrazia pubblica è considerata il principale ostacolo all'attività commerciale e imprenditoriale in Italia (71). Le ripercussioni negative si trasmettono direttamente o indirettamente a tutta l'economia. L'impatto negativo è diretto in termini di costi aggiuntivi o di perdita di risorse, ad esempio a causa dei maggiori oneri che pesano sul contesto imprenditoriale (cfr. sezione 3.3). L'inefficienza della pubblica amministrazione italiana ha anche conseguenze indirette sull'economia in quanto ostacola la crescita delle imprese e gli investimenti diretti esteri o ritarda l'attuazione e l'esecuzione delle riforme, anche quando queste sono ben concepite. In riferimento alla grande disparità di efficienza esistente tra le regioni italiane (grafico 3.2.3), il Fondo monetario internazionale (72) ha stimato che se l'efficienza del settore pubblico aumentasse al livello delle migliori regioni del paese, la produttività dell'impresa media aumenterebbe del 5-10% e il PIL aumenterebbe complessivamente del 2%.

Grafico 3.2.3. **Indice europeo della qualità del governo e variazione all'interno dei paesi a livello regionale**



(71) Forum economico mondiale (2015), Relazione sulla competitività globale 2015-2016.  
 (72) FMI (2015), Relazione per paese n. 15/166.

Nell'agosto 2015 è stata adottata un'ampia legge delega per la riforma della pubblica amministrazione. La riforma mira a porre rimedio a gran parte delle inefficienze evidenziate sopra agevolando l'accesso del pubblico a documenti e dati, migliorando l'assunzione, la gestione e la mobilità del personale e semplificando e accelerando i procedimenti amministrativi. I decreti attuativi devono essere adottati prima di agosto 2016, tranne il decreto sulle norme per la semplificazione e la trasparenza (adozione entro febbraio 2016) e quello sul pubblico impiego (adozione entro febbraio 2017).

Nel gennaio 2016 il governo ha proposto una serie di decreti legislativi. Due decreti importanti riguardano le norme sulla trasparenza e la semplificazione previste nella legge delega. Le disposizioni fondamentali riguardano la semplificazione della procedura per il rilascio della segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) e il funzionamento della Conferenza dei Servizi <sup>(73)</sup>. È stata istituita una conferenza semplificata per la maggior parte dei normali progetti. Per i progetti più sensibili resta in vigore la consueta conferenza, per la quale sono stati tuttavia introdotti termini chiari e vincolanti. Una procedura accelerata, che consente di ridurre fino al 50% i tempi richiesti dalla procedura ordinaria e la cui disciplina spetta direttamente alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, è prevista per i progetti strategici nazionali o regionali, con criteri di ammissibilità unicamente generali. È estesa l'applicazione del principio del silenzio assenso. Gli altri sette decreti coprono un certo numero di disposizioni: licenziamento disciplinare nella pubblica amministrazione, riorganizzazione della disciplina concernente le autorità portuali (cfr. sezione 3.6), assorbimento del Corpo forestale dello Stato, nomina dei dirigenti sanitari, riorganizzazione e razionalizzazione delle società a partecipazione pubblica e dei servizi pubblici locali di interesse economico generale.

### **Appalti pubblici**

Il sistema degli appalti pubblici presenta ancora una serie di carenze strutturali. Il quadro

<sup>(73)</sup> Ogni pubblica amministrazione interessata da un progetto prende parte a una conferenza unificata per esprimere il proprio parere e definire una posizione comune sul progetto, approvandolo o bloccandolo.

giuridico e istituzionale è complesso e instabile. Gli appalti elettronici sono frammentati, con acquirenti a livello centrale e in alcune regioni, mentre altrove deve essere ancora avviato il passaggio alla presentazione per via elettronica. È stato elaborato un piano globale per gli appalti elettronici. Con riguardo alla fatturazione elettronica l'Italia ha completato la transizione, raggiungendo un livello di utilizzo prossimo al 100%. Esiste una notevole discrepanza tra gli avvisi di gara registrati a livello nazionale e quelli pubblicati nel *Tenders Electronic Daily* europeo (in termini di valore e numero di operazioni). L'Italia ha uno dei tassi più elevati dell'UE di procedure negoziate senza pubblicazione del bando di gara (9% di tutte le procedure), uno dei tassi più elevati di appalti aggiudicati sulla base di una singola offerta (29%) e uno dei più bassi tassi di pubblicazione dei bandi di gara nella Gazzetta ufficiale dell'UE (19,5% della spesa totale per appalti pubblici). La mancanza di capacità amministrativa e i notevoli ostacoli alla concorrenza nei settori economici fondamentali si traducono in procedure onerose e inefficienze. La durata media di una procedura di gara è di 210 giorni (rispetto a una media UE di 77,4 giorni). Nel 2013 sono state registrate 340 decisioni in merito a misure correttive in questo campo. Infine la corruzione è percepita come un fenomeno diffuso negli appalti pubblici: è quanto ha dichiarato il 70% delle persone che hanno partecipato a un sondaggio Eurobarometro nel 2014.

Il governo italiano intende adottare una strategia nazionale globale per gli appalti pubblici nel 2016. Si contribuirebbe così a garantire una maggiore conformità alle nuove norme dell'UE su appalti pubblici e concessioni e a individuare misure concrete per superare i problemi sistemici del paese. Le disposizioni dovrebbero concentrarsi sul miglioramento del quadro istituzionale e sulla modernizzazione delle amministrazioni centrali e locali.

### **Società a partecipazione pubblica locali**

Quasi 8 000 partecipate locali pesano sull'efficienza dell'economia e delle finanze pubbliche. Negli ultimi venti-trent'anni in Italia si è assistito alla proliferazione delle partecipate locali. Un'analisi approfondita della demografia e delle variabili economiche delle imprese a

partecipazione pubblica è contenuta nella relazione per paese sull'Italia del 2015 della Commissione. Molteplici sono i fattori all'origine delle inefficienze delle imprese a partecipazione pubblica. Anche se in linea di principio le partecipate locali sono soggette al diritto privato, numerose deroghe a tale principio e una serie di disposizioni speciali hanno creato un quadro complesso per la gestione e l'organizzazione di queste imprese. I tribunali hanno seguito approcci divergenti e non uniformi nel dare attuazione alle leggi, in funzione delle peculiarità delle diverse categorie di imprese statali, dando luogo a incertezza giuridica e a procedure onerose<sup>(74)</sup>. Inoltre alla grande maggioranza delle partecipate locali sono affidati contratti di servizio direttamente, senza gara pubblica, il che riduce ulteriormente gli incentivi ad accrescere l'efficienza<sup>(75)</sup>. Infine, l'intervento politico risulta molto frequente, con un impatto negativo sui risultati economici delle partecipate locali, in particolare in termini di rendimento dell'investimento e di rendimento del capitale proprio<sup>(76)</sup>.

Nel gennaio 2016 sono state assunte nuove iniziative nell'ambito della riforma della pubblica amministrazione per rimediare alle cause all'origine dell'inefficienza delle imprese a partecipazione pubblica e dei servizi pubblici locali. Il nuovo quadro mira a disciplinare sistematicamente le imprese pubbliche, in linea con i principi di una gestione efficiente, di tutela della concorrenza e della necessità di ridurre la spesa pubblica. La creazione di nuove imprese a partecipazione pubblica deve essere motivata rispetto ad altre possibili alternative e rientrare nell'ambito degli obiettivi istituzionali dell'ente pubblico, previo controllo della Corte dei conti. A quest'ultima spetta l'esame delle relazioni annuali sulla razionalizzazione. Il ruolo degli enti pubblici partecipanti è allineato alla posizione degli azionisti ordinari. Sono introdotti criteri di risultato per gli amministratori e le imprese a

partecipazione pubblica sono tenute ad elaborare relazioni annuali sul governo societario. Le nuove disposizioni chiariscono che le imprese a partecipazione pubblica sono soggette alla normativa fallimentare. La compensazione per obblighi di servizio pubblico deve essere documentata a parte. Gli statuti delle imprese a partecipazione pubblica devono essere adeguati alle nuove norme entro la fine del 2016. Dal momento che misure analoghe erano state adottate in passato, seppure in modo frammentario, senza risultati concreti, l'attuazione effettiva della riforma rappresenta una sfida notevole. Sono state inoltre proposte misure importanti sul riesame del quadro giuridico dei servizi pubblici locali al fine di rafforzare la concorrenza e migliorare l'efficienza.

### Capacità istituzionale

Sono in corso di adozione provvedimenti importanti per rafforzare la capacità istituzionale in vista dell'adozione e attuazione delle riforme. La nuova legge elettorale mira a produrre maggioranze più stabili in Parlamento, con l'obiettivo ultimo di consentire al governo di attuare un programma quinquennale di riforme. La nuova legge elettorale è stata definitivamente approvata nel maggio 2015 ed entrerà in vigore nel luglio 2016. La legge costituzionale mira a ridurre il potere legislativo del Senato rivedendo l'attuale sistema bicamerale perfetto. L'iter legislativo sarà più rapido e semplificato. Inoltre, in linea con la riforma della pubblica amministrazione, sarà chiarita la ripartizione delle competenze tra il centro e le regioni e sarà gradualmente soppresso il livello provinciale. Entrambe le camere del Parlamento hanno completato la prima lettura del disegno di legge costituzionale nel marzo e nell'ottobre 2015. L'adozione finale è prevista per il primo semestre del 2016. Pertanto, tenuto conto della riforma della pubblica amministrazione, della nuova legge elettorale e del disegno di legge costituzionale, dall'agosto 2016 l'Italia dovrebbe avere un assetto istituzionale completamente nuovo. Nel frattempo il governo in carica sta accelerando l'adozione e l'attuazione di misure adottate in passato. Nel novembre 2015 la percentuale di misure di attuazione prese dai governi Monti e Letta che erano state adottate era pari al 76,3%. A metà novembre 2015 il governo

<sup>(74)</sup> Cfr. ad esempio Corte di Cassazione, sentenze n. 22209/2013 e n. 28495/2012.

<sup>(75)</sup> Corte dei Conti (2014), Gli organismi partecipati dagli enti territoriali.

<sup>(76)</sup> Menozzi et al. (2011), Board composition, political connections, and performance in state-owned enterprises, *Industrial and Corporate Change*; Garrone et al. (2011), Utility municipali: influenza politica o discrezionalità del management, *L'Industria*, a. XXXII, n. 1.



Renzi aveva adottato 265 progetti di legge <sup>(77)</sup>. Non è tuttavia chiaro quante di tali misure di attuazione sono già state adottate o subiranno un ritardo nella loro adozione.

#### **Fondi strutturali e di investimento europei**

L'inefficienza della pubblica amministrazione ostacola la capacità dell'Italia di utilizzare correttamente i fondi UE. L'utilizzo dei fondi UE rimane molto inferiore alla media dell'UE. Nel 2015, l'ultimo anno per cui sono disponibili relazioni sull'impiego dei fondi, il tasso di assorbimento di tutti i fondi strutturali era ancora pari all'80% della spesa totale prevista, con un aumento di solo 10% rispetto all'anno precedente. L'Italia continua a essere un paese a "due velocità" in termini di impiego dei fondi UE: le regioni settentrionali e centrali e alcune regioni meridionali sono in linea con la media dell'UE in termini qualitativi e quantitativi, ma un numero limitato di regioni meridionali sono ben al di sotto della media in termini di assorbimento dei fondi, qualità della spesa e completamento dei progetti <sup>(78)</sup>. Queste ultime regioni sono anche le principali beneficiarie della politica di coesione, che rappresenta circa il 70% delle risorse.

Sono state adottate misure a medio e a lungo termine per affrontare le carenze di lunga data dell'Italia nell'utilizzo dei fondi dell'UE. L'Agenzia per la coesione territoriale è ora operativa. Il dipartimento per le politiche di coesione è stato riformato e integrato nella Presidenza del Consiglio dei Ministri. L'adozione dei programmi nazionali e regionali era subordinata all'adozione di piani per il potenziamento amministrativo (PRA), istituiti per garantire che le amministrazioni responsabili dell'utilizzo dei fondi della politica di coesione dispongano della struttura e delle competenze per gestire le risorse loro affidate. Il coordinamento del processo è supervisionato da un comitato direttivo di alto livello, presieduto dal segretario generale

<sup>(77)</sup> Compresi decreti legge, disegni di legge e decreti legislativi.

<sup>(78)</sup> Al 1° dicembre 2015 il livello di assorbimento delle regioni dell'obiettivo di competitività era del 90%, mentre quello delle regioni dell'obiettivo di convergenza era di circa il 76%, con quattro regioni che raggiungevano appena il 68%.

della Presidenza del Consiglio, e dalle principali parti interessate <sup>(79)</sup>.

#### **Sistema giudiziario**

La lunga durata dei procedimenti e l'elevato numero di cause civili e commerciali pendenti rimangono problemi cruciali. In Italia il tempo necessario per la risoluzione di tutti i tipi di contenzioso civile e commerciale in primo grado è rimasto relativamente stabile intorno ai 380 giorni nel periodo 2010-2014 <sup>(80)</sup>. Anche se il tempo necessario per definire le cause civili e commerciali in primo grado si è ridotto a 532 giorni nel 2014 (rispetto a 608 giorni nel 2013), rimane fra i più lunghi dell'UE. Inoltre i procedimenti civili e commerciali sono particolarmente lunghi in secondo grado e dinanzi alla Corte di Cassazione <sup>(81)</sup>. Dal 2009 il numero complessivo di cause pendenti dinanzi ai giudici è diminuito costantemente grazie agli elevati indici di ricambio in primo e secondo grado, in particolare per quanto concerne il contenzioso civile e commerciale <sup>(82)</sup>. Tale risultato indica il potenziale di riduzione dell'arretrato accumulato. Nel 2014, tuttavia, nessun progresso è stato compiuto per ridurre l'arretrato di 4,5 milioni di cause civili pendenti dinanzi ai giudici di primo grado. Quanto ai tribunali amministrativi, l'arretrato accumulato in primo grado pro capite si è dimezzato dal 2010, grazie all'elevato indice di ricambio nel corso degli anni, ma i tempi di esaurimento (*disposition time*) dei procedimenti <sup>(83)</sup> in primo grado rimangono molto elevati, pari a 983 giorni nel 2014.

<sup>(79)</sup> Rappresentanti del Ministero del lavoro, dell'Agenzia per la coesione territoriale, del dipartimento per la coesione territoriale, della pubblica amministrazione, della Commissione europea e delle regioni.

<sup>(80)</sup> I tempi di esaurimento dei procedimenti erano di 376 giorni nel 2014 rispetto a 395 giorni nel 2010, 391 giorni nel 2012 e 369 giorni nel 2013. Fonte: Commissione europea, *Quadro di valutazione UE della giustizia 2016*.

<sup>(81)</sup> Nel 2014 i tempi di esaurimento dei procedimenti civili e commerciali erano di 959 giorni in secondo grado e di 1 316 giorni dinanzi alla Corte di Cassazione. Fonte: CEPEJ, *Study on the functioning of judicial systems in the EU Member States*.

<sup>(82)</sup> Nel 2014 l'indice di ricambio per il contenzioso civile e commerciale era pari al 119% sia in primo che in secondo grado, il più elevato dell'UE. Fonte: CEPEJ, *Study on the functioning of judicial systems in the EU Member States*.

<sup>(83)</sup> I tempi di esaurimento (*disposition time*) sono un indicatore stimato della lunghezza media dei processi, che confronta il numero di cause concluse durante il periodo

Nonostante i miglioramenti in termini di abbattimento dell'arretrato, nel 2014 è aumentata la percentuale di cause civili pendenti da oltre tre anni in primo e in secondo grado. Il numero di cause civili pendenti da oltre tre anni in primo e in secondo grado è aumentato dal 24% del totale nel 2013 al 32% nel 2014<sup>(84)</sup>. Il fatto che un terzo del totale delle cause civili sia pendente da oltre tre anni ha gravi ripercussioni sul funzionamento del sistema giudiziario, in quanto mina la fiducia degli utenti ed è pertanto pregiudizievole per il contesto imprenditoriale e gli investimenti. Il gran numero di procedimenti che superano la durata ragionevole mette inoltre a dura prova il bilancio pubblico<sup>(85)</sup>.

Vi sono margini di miglioramento della qualità del sistema giudiziario sotto vari aspetti. I sondaggi tra gli utenti e gli operatori del diritto, che costituiscono il principale metodo di misurazione della "soddisfazione dei clienti", sono utilizzati molto raramente in Italia: nel 2014 non ne sono stati realizzati<sup>(86)</sup>. Le tecnologie dell'informazione e della comunicazione sono ancora sottoutilizzate, in particolare nei tribunali amministrativi e tributari in cui il "processo amministrativo telematico" non è ancora pienamente applicabile. Una più ampia pubblicazione delle sentenze civili di primo e di secondo grado e una migliore comunicazione tra organi giudiziari e pubblico potrebbero accrescere la trasparenza dell'attività giudiziaria.

Rispetto alle riforme della giustizia intraprese negli scorsi anni, nel 2015 il numero di iniziative legislative avviate è stato inferiore. Due leggi delega, proposte nel primo semestre 2015, sono ancora in attesa di adozione: la prima riguarda la riforma della magistratura onoraria e dei giudici di pace, la seconda modifica alcune norme

processuali civili per semplificare alcuni aspetti del procedimento e aumenta la specializzazione dei giudici ampliando le competenze dei tribunali dell'impresa e istituendo sezioni specializzate per la famiglia e la persona. I provvedimenti previsti sono potenzialmente in grado di colmare alcune carenze del sistema giudiziario italiano e possono contare sul forte sostegno del mondo imprenditoriale; permangono tuttavia incertezze circa i tempi di adozione e di attuazione. L'apertura della possibilità di deposito telematico di specifici atti processuali in tutti i tribunali di primo e di secondo grado ha segnato un ulteriore passo avanti verso il processo civile "telematico", venendo a integrare il deposito telematico obbligatorio degli atti del procedimento pienamente applicabile dal 30 giugno 2015. Il governo italiano stima a 53 milioni di EUR i risparmi già generati dall'uso del processo civile "telematico" tra ottobre 2014 e settembre 2015<sup>(87)</sup>. Non è ancora possibile quantificare gli effetti della digitalizzazione sull'efficienza dei procedimenti, ma i primi risultati ottenuti con gli ordini di pagamento telematici sono incoraggianti<sup>(88)</sup>.

Il governo italiano ha continuato a monitorare l'andamento delle riforme già adottate. Dai dati periodici pubblicati sul funzionamento della mediazione obbligatoria in determinate materie civili e commerciali emerge una tendenza positiva delle parti riguardo all'adesione al sistema<sup>(89)</sup>, anche se la percentuale di casi sfociati in un accordo rimane bassa<sup>(90)</sup>. Da un recente sondaggio tra i portatori d'interesse è emerso che i due terzi delle imprese che hanno sperimentato la mediazione la valuta negativamente e che quasi la metà la ritiene meno conveniente della sede giudiziaria in termini di costi<sup>(91)</sup>. Il tiepido successo riscosso dal regime di mediazione introdotto nel 2013 per un periodo quadriennale di prova potrebbe rimetterne in discussione

---

osservato e il numero di cause non concluse alla fine del periodo. Per ulteriori informazioni e un'analisi empirica si veda: Lorenzani D., Lucidi F. (2014), *The Economic Impact of Civil Justice Reforms*, European Economy – Economic Papers, n. 530/2014.

<sup>(84)</sup> Ministero della Giustizia, Progetto Strasburgo 2, settembre 2015.

<sup>(85)</sup> Secondo le stime del Ministero della Giustizia dal 2001 sono stati pagati risarcimenti per oltre 750 milioni di EUR (e nell'agosto 2015 rimanevano da versare ancora 450 milioni di EUR).

<sup>(86)</sup> Commissione europea, Quadro di valutazione UE della giustizia 2016.

<sup>(87)</sup> <http://pst.giustizia.it/PST/>

<sup>(88)</sup> Da quando si applicano le norme sul processo civile "telematico" (giugno 2015) i tempi di adozione di un ordine di pagamento da parte del giudice si sono ridotti nella maggior parte delle circoscrizioni giudiziarie fino al 45%.

<sup>(89)</sup> Alla prima riunione di mediazione del primo semestre 2015 ha partecipato il 45% rispetto al 39% del 2014.

<sup>(90)</sup> Termina con un accordo il 22% circa delle mediazioni in cui entrambe le parti partecipano ad almeno una riunione, percentuale che sale al 40,5% se le parti partecipano a più riunioni di mediazione.

<sup>(91)</sup> Sondaggio di ABI-Confindustria, maggio 2015.

l'obbligatorietà. Non sono ancora disponibili dati attendibili sui provvedimenti adottati nel 2014 ai fini del trasferimento di procedimenti pendenti alla sede arbitrale e dell'introduzione della negoziazione assistita obbligatoria. Una valutazione è prevista per il 2016.

Il governo ha annunciato nuove misure organizzative per risolvere il problema dell'arretrato, in particolare per le cause pendenti da oltre tre anni. Il ministero della Giustizia ha messo a punto un progetto pluriennale<sup>(92)</sup> volto a ridurre l'arretrato in varie fasi, di cui la prima riguarda le cause avviate prima del 2000. Ha stabilito inoltre una serie di principi cui i giudici dovranno attenersi per smaltire l'arretrato, quali il principio FIFO (*First in - First out*) e il monitoraggio costante della durata delle cause pendenti. Se adeguatamente applicate, queste misure potrebbero avere effetti positivi superando uno dei problemi più gravi del sistema giudiziario. Va tuttavia osservato che il fatto di concentrare anzitutto l'azione sulle cause più vecchie, relativamente più complesse, rischia di produrre un effetto temporaneamente negativo sul numero totale delle cause pendenti e di abbassare gli indici di ricambio.

### Corruzione

La corruzione rimane un grave problema in Italia e i termini di prescrizione restano un ostacolo alla lotta contro di essa. La maggior parte dei problemi dell'Italia evidenziati nella relazione 2014 dell'UE sulla lotta alla corruzione persiste, tra cui 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. In un recente sondaggio Eurobarometro<sup>(93)</sup> l'Italia è stabilmente tra i paesi dell'UE in cui più alta è la percentuale di imprese che ritengono che la corruzione (98%), le tangenti (36%) e l'abuso di potere per vantaggio personale tra politici, esponenti di partito o alti dirigenti pubblici a livello nazionale (88%) siano un problema diffuso nel loro paese e che dichiarano che i

favoritismi e la corruzione ostacolano la concorrenza (89%), che la corruzione intacca gli appalti pubblici gestiti dagli enti regionali o locali (77%) e che, in generale, la corruzione rappresenta un ostacolo rilevante all'attività imprenditoriale (60%). Il sondaggio trova conferma in vari indicatori internazionali: secondo il rapporto 2016 di Transparency International, nel 2015 l'Italia ottiene uno dei risultati peggiori nell'UE in termini di corruzione percepita; la relazione del Forum economico mondiale sulla competitività globale 2014-2015 ha collocato 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 2014. L'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) ha analizzato un campione dei Piani di prevenzione della corruzione (PTPC), che sono obbligatori per tutti gli organi amministrativi e tutte le imprese a partecipazione pubblica, riscontrandone la qualità "generalmente insoddisfacente"<sup>(94)</sup> e criticando l'approccio formalistico alla conformità e la limitata partecipazione della dirigenza. Questo viene ad aggiungersi all'assenza di una verifica uniforme e sistematica della situazione patrimoniale dei dipendenti pubblici e dei conflitti d'interesse. Si stima che, nel complesso, la mancanza di misure efficaci contro la corruzione abbia finora scoraggiato gli investimenti esteri e la crescita economica. 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. Come precisato nella relazione per paese 2015, l'attuale sistema italiano incentiva tattiche dilatorie. In effetti, la tendenza seguita nel periodo 2005-2014 dal rapporto tra numero di reati prescritti e numero totale di procedimenti definiti, riportata nel grafico 3.2.4, mostra che, mentre i tassi di prescrizione in primo grado sono rimasti piuttosto stabili nel tempo per poi impennarsi al 7,4% nel 2014, nelle corti d'appello le prescrizioni hanno registrato un aumento costante

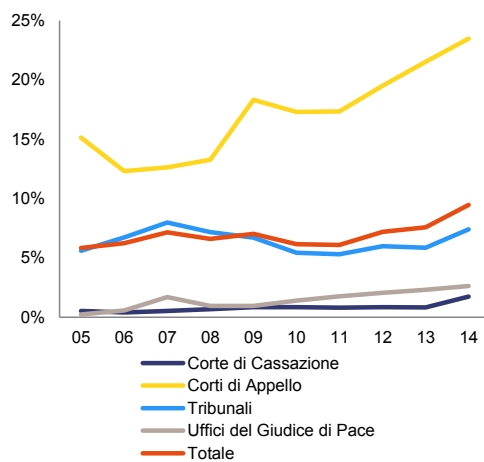
<sup>(92)</sup> Ministero della Giustizia, Progetto organizzativo Arretrato civile ultratriennale - Programma Strasburgo 2.

<sup>(93)</sup> Flash Eurobarometer 428, *Businesses' attitudes towards corruption in the EU*, settembre-ottobre 2015

<sup>(94)</sup> ANAC (2015), Aggiornamento 2015 al Piano Nazionale Anticorruzione, Determinazione n. 12/2015

e vistoso, passando dal 15% al 23,5%. Seppur con tassi di prescrizione ovviamente molto più bassi, la stessa tendenza ascendente con accelerazione rapida l'anno scorso si riscontra per la Corte di Cassazione. I dati disponibili confermano il numero elevato di reati prescritti dopo la condanna di primo grado.

Grafico 3.2.4. Rapporto tra numero di reati prescritti e numero totale di procedimenti definiti



Numero totale di procedimenti conclusi per ciascun grado nel 2014: Corte di Cassazione: 53 350; corti d'appello: 103 577; tribunali: 320 551; uffici del giudice di pace: 54 763; totale: 532 441.

Fonte: Ministero della Giustizia, Commissione europea

La riforma dei termini di prescrizione sta subendo ritardi. Dopo due votazioni alla Camera e al Senato, un progetto di legge volto alla revisione organica dell'istituto della prescrizione è ancora in discussione in Parlamento. Nel 2015 sono state tuttavia approvate alcune leggi che innalzano le pene, e quindi allungano la prescrizione, per determinati reati di corruzione, introducono nel Codice penale reati nuovi quali l'autoriciclaggio e il falso in bilancio e rafforzano le competenze dell'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC), in particolare in tema di appalti pubblici. Sono inoltre in corso iniziative legislative per incoraggiare i dipendenti pubblici che segnalano illeciti (c.d. *whistleblower*), cui attualmente è offerta una protezione solo limitata e frammentaria. Un'attuazione adeguata di queste norme, associata alla rapida approvazione della revisione organica dell'istituto della prescrizione, potrebbe segnare un cambiamento di passo nella lotta contro la corruzione.

L'applicazione della prescrizione a determinati reati in Italia potrebbe risultare problematica alla luce del diritto dell'UE. In risposta a una domanda di pronuncia pregiudiziale del Tribunale di Cuneo, nel settembre 2015 la Corte di giustizia<sup>(95)</sup> ha stabilito che il giudice italiano deve, tra l'altro, disapplicare i termini di prescrizione se la loro applicazione impedisce all'Italia d'imporre sanzioni effettive e dissuasive per reati di frode sull'imposta sul valore aggiunto (IVA). L'applicazione dei termini di prescrizione porta l'Italia a violare l'obbligo di combattere contro la frode lesiva degli interessi finanziari dell'UE che le incombe in virtù dell'articolo 325 TFUE. Sebbene la causa dinanzi alla Corte europea vertesse su "frodi carousel" sull'IVA, la sentenza è rilevante ai fini della lotta contro la corruzione per due motivi. La Corte sposa anzitutto la tesi del giudice nazionale secondo cui, nei procedimenti penali su reati (come l'evasione fiscale) che richiedono indagini complesse, grazie alla scadenza dei termini di prescrizione in Italia l'impunità non è l'eccezione bensì la regola<sup>(96)</sup>. Più importante ancora, la Corte esorta il giudice nazionale a garantire la piena efficacia del diritto dell'Unione disapplicando le disposizioni di diritto interno che vanno nella direzione opposta, nel caso di specie i termini di prescrizione. Lasciando impregiudicato l'esito che la causa infine avrà in Italia<sup>(97)</sup>, dato l'obbligo per gli Stati membri di combattere la corruzione a norma del diritto dell'UE la revisione dell'istituto della prescrizione è pertanto rilevante anche alla luce di quest'evoluzione giurisprudenziale.

<sup>(95)</sup> Causa C-105/14. Cfr. comunicato stampa 95/15.

<sup>(96)</sup> Sentenza della Corte del settembre 2015 nella causa C-105/14.

<sup>(97)</sup> È attualmente attesa una pronuncia della Corte costituzionale sulla questione di legittimità costituzionale sollevata dalla Corte d'appello di Milano in merito all'esecuzione della sentenza della Corte europea nella causa C-105/14 nell'ordinamento giuridico italiano.

### 3.3. CONCORRENZA E CONTESTO IMPRENDITORIALE

#### Concorrenza

Gli ostacoli alla concorrenza in Italia sono ancora notevoli. Le riforme dei servizi e dei prodotti agevolano la riallocazione delle risorse e gli investimenti, consentendo alle imprese più produttive di affacciarsi su nuovi mercati e rafforzando in tal modo la competitività media dell'economia nazionale, come viene riconosciuto anche nelle raccomandazioni rivolte nel 2016 dal Consiglio alla zona euro. Grazie a una serie di riforme successive attuate fino al 2012, il quadro normativo italiano sulla concorrenza nei mercati del prodotto e dei servizi è stato sostanzialmente allineato alla media OCSE, in base all'indice OCSE per la regolamentazione dei mercati del prodotto. Negli ultimi anni, tuttavia, non è stato preso alcun provvedimento significativo per favorire l'ulteriore apertura dell'economia italiana. La sezione 2.1 mostra inoltre che negli ultimi anni la crescita della produttività in comparti importanti del settore terziario è stata inferiore alla media dell'UE, il che ha inciso sulla competitività dell'economia.

Nel 2015 il governo italiano ha avviato un esercizio annuale per rimuovere i rimanenti ostacoli alla concorrenza. 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 in base a una proposta dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato. Si tratta di un passo importante, che può mettere in moto un meccanismo annuale positivo. La legge è stata adottata in prima lettura dalla Camera dei deputati ed è attualmente all'esame del Senato. L'adozione definitiva è prevista per l'inizio del 2016. Numerose disposizioni del disegno di legge sono state in parte attenuate nel corso del dibattito parlamentare. Il disegno di legge votato dalla Camera prevede interventi volti a rafforzare la concorrenza in diversi settori. Le misure in programma appaiono particolarmente strutturate per il settore assicurativo, con un rafforzamento degli strumenti antifrode, della trasparenza e della comparabilità dell'offerta. In altri settori le disposizioni sono più mirate per rimuovere o ridurre ostacoli specifici alla concorrenza. Per quanto riguarda le telecomunicazioni, dovrebbe essere agevolato il cambio di fornitore. Nel 2017

Poste Italiane perderà il monopolio delle notifiche giudiziali e amministrative. Nei settori dell'elettricità e del gas, sarà incentivata la piena liberalizzazione del mercato. Altre misure minori sono previste per i settori delle banche e della distribuzione dei carburanti.

Il disegno di legge avrebbe potuto essere più ambizioso per quanto riguarda alcune professioni regolamentate come quelle di notaio, avvocato e farmacista. In base a una valutazione approfondita della regolamentazione dei servizi alle imprese eseguita dalla Commissione<sup>(98)</sup> e sulla base degli indicatori OCSE della regolamentazione nei settori non manifatturieri, molti aspetti delle professioni regolamentate italiane sono ancora disciplinati in misura eccessiva. In particolare, vigono ancora restrizioni ai requisiti in materia di autorizzazione, assicurazione e partecipazione azionaria e di diritti di voto. Considerato l'attenuamento delle disposizioni intervenute nel corso dell'iter parlamentare, il testo adottato affronta solo in parte queste strozzature. Sono stati introdotti criteri meno rigorosi per la distribuzione geografica dei notai, ma la professione continua ad essere pesantemente regolamentata e i nuovi arrivati continueranno a dover affrontare ostacoli considerevoli. Rimangono in vigore diritti esclusivi ingiustificati, che la legge sulla concorrenza ridurrebbe solo in parte autorizzando le imprese a utilizzare, per atti specifici, le procedure telematiche senza bisogno di un atto notarile. Il Parlamento ha inoltre respinto la proposta governativa di autorizzare anche gli avvocati ad autenticare le operazioni immobiliari (fino a un valore massimo di 100 000 EUR). Per quanto riguarda gli avvocati, gli studi legali sono stati liberalizzati solo in parte: le quote detenute dai soci non professionisti non possono superare un terzo del capitale dello studio. Nel settore delle farmacie, la legge alleggerisce o elimina una serie di limitazioni relative ai requisiti obbligatori dei soci e alle incompatibilità, alla forma giuridica delle società e alla distribuzione geografica e numerica. Nel complesso questi settori continuano ad essere fortemente regolamentati. Inoltre, non è stato preso alcun provvedimento per ridurre le

<sup>(98)</sup> [http://ec.europa.eu/growth/single-market/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/growth/single-market/index_en.htm)

differenze fra le norme regionali, specie in materia di formazione, che possono ostacolare la libera circolazione dei professionisti all'interno del territorio nazionale. Il governo intende armonizzare le norme a livello nazionale e ridurre queste differenze, ma si registrano ritardi nell'attuazione.

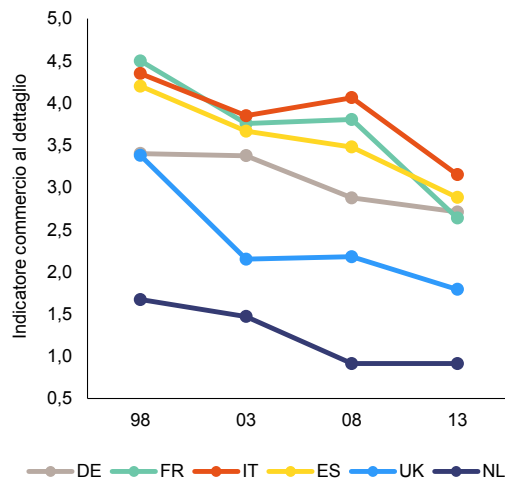
La legge sulla concorrenza non copre molti settori rilevanti, che sono ancora eccessivamente protetti o regolamentati. Rispetto alle proposte dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, alcuni settori non sono stati coperti o sono stati coperti solo in parte. Mancano in particolare misure a favore della concorrenza per quanto riguarda l'allocazione delle frequenze dello spettro radio, il settore sanitario, le centrali idroelettriche, i trasporti pubblici locali e i taxi, i porti e gli aeroporti (cfr. sezione 3.6). Dopo l'esercizio positivo del 2015, nel 2016 il governo italiano presenterà una nuova legge annuale sulla concorrenza tenendo conto delle nuove raccomandazioni dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato.

La procedura per l'affidamento in concessione di beni pubblici per le attività economiche è ancora inefficiente e non favorisce la concorrenza. In diversi settori la concorrenza è fortemente ostacolata dal regime di concessione: ai fornitori di servizi viene concesso il diritto di utilizzare l'infrastruttura pubblica per lunghi periodi senza procedura concorrenziale. È dimostrato che, nei settori delle centrali idroelettriche e del turismo marittimo, l'affidamento in concessione tramite procedure concorrenziali e trasparenti riduce i costi per i consumatori e aumenta i canoni dovuti dai concessionari allo Stato. Al riguardo, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato è già intervenuta a più riprese e, come si è già detto, nella sua proposta di legge sulla concorrenza del 2015 aveva suggerito di modificare la legislazione sulle concessioni idroelettriche.

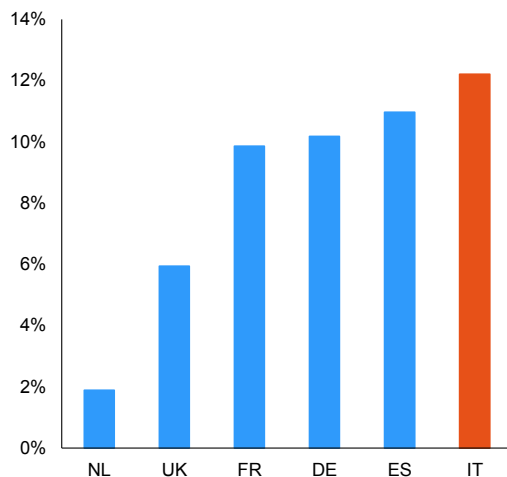
Il settore del commercio al dettaglio mostra segni di inefficienza. Dal 1998 in poi l'Italia si è collocata all'ultimo posto fra le principali economie dell'UE per quanto riguarda il rigore della regolamentazione del mercato (grafico 3.3.1) secondo l'indice pertinente dell'OCSE, che evidenzia le seguenti carenze: i grandi punti vendita al dettaglio sono ancora soggetti a regole speciali, in particolare per le nuove aperture; gli operatori storici godono di un'eccessiva protezione rispetto ai nuovi arrivati; vengono ancora applicate restrizioni molto rigide a promozioni, sconti e vendite sottocosto. Come previsto, il ricarico (*mark-up*) del settore del commercio al dettaglio è superiore a quello delle altre principali economie europee (grafico 3.3.2). Anche se non si tiene conto dei due paesi europei che presentano i risultati migliori, il ricarico dell'Italia supera del 24% e del 20%, rispettivamente, quello della Francia e della Germania. Anche la valutazione dei consumatori relativa alla performance del settore italiano del commercio al dettaglio è al di sotto della media UE<sup>(99)</sup>. Inoltre, a fronte di una bassissima crescita della produttività del commercio al dettaglio in Italia (cfr. sezione 2.1), negli ultimi anni il costo nominale del lavoro per unità di prodotto è aumentato più rapidamente che negli altri paesi dell'UE. È importante rilevare che la produttività del settore del commercio al dettaglio è indicata come fattore fondamentale delle tendenze della produttività aggregata. Secondo la letteratura, quasi metà del divario di produttività accumulatosi dal 1995 tra l'UE e gli Stati Uniti è dovuta alla mediocre performance dell'Europa in tre settori: commercio al dettaglio, commercio all'ingrosso e titoli<sup>(100)</sup>.

<sup>(99)</sup> Quadro di valutazione dei mercati dei beni di consumo 2016.

<sup>(100)</sup> Van Ark et al, "Changing Gear, Productivity, ICT and Services Industries: Europe and the United States", 2002 e R. J. Gordon, "Why was Europe left at the station when America's productivity locomotive departed?", 2004.

Grafico 3.3.1. **Commercio al dettaglio: indice di regolamentazione del mercato**

**Fonte:** OCSE - Indicatori di regolamentazione settoriale (NMR) 2013, Commissione europea

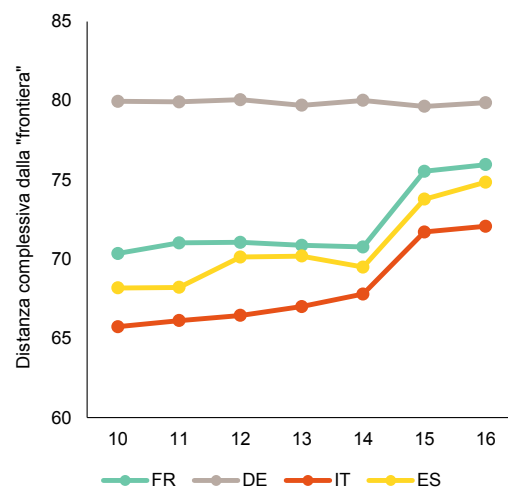
Grafico 3.3.2. **Commercio al dettaglio: ricarico settoriale**

**Fonte:** Commissione europea

### Contesto imprenditoriale

Le misure di apertura del mercato devono essere sostenute da un contesto più favorevole alle imprese. L'economia non può beneficiare appieno delle misure e disposizioni adottate per promuovere la concorrenza in un contesto non favorevole alle imprese. In Italia il contesto imprenditoriale non è ancora sufficientemente

propizio alla crescita. Il paese resta caratterizzato da un sistema frammentato e stratificato di leggi e regolamenti che emanano da diversi livelli di governo. Un'ampia revisione della legislazione, prevista dall'articolo 1 della legge 27/2012, non è mai stata attuata. Fare impresa è molto più difficile in Italia che nelle altre principali economie dell'UE. Secondo l'indicatore "Fare impresa" della Banca mondiale, l'Italia si colloca al 45° posto su 189 economie per la facilità del fare impresa. L'Italia è ancora in ritardo rispetto alle altre principali economie dell'UE e i modesti progressi registrati negli ultimi anni non hanno permesso al paese di allinearsi completamente con i suoi omologhi (grafico 3.3.3).

Grafico 3.3.3. **Performance relativa nel fare impresa rispetto al paese con i migliori risultati**

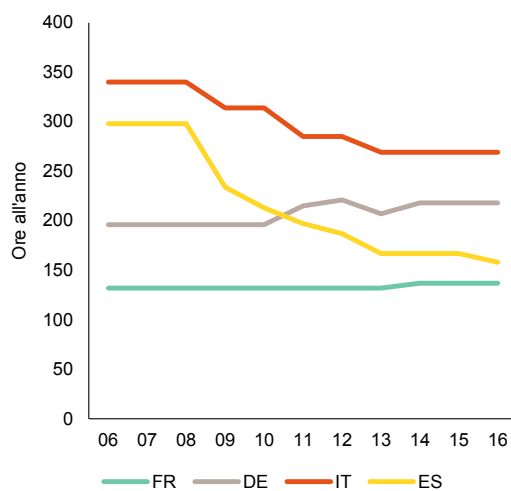
Vi sono state discontinuità nelle serie nel 2015 e nel 2016. La relazione del 2015 ha ampliato la portata di alcuni indicatori: ottenimento di crediti, tutela degli investitori di minoranza e risoluzione delle situazioni di insolvenza. La relazione del 2016 ha ampliato la portata dei seguenti indicatori: registrazione di beni immobili, ottenimento di una licenza edilizia, allacciamento alla rete elettrica e esecuzione dei contratti. La relazione del 2016 ha inoltre rafforzato la pertinenza delle serie di indicatori sul commercio transfrontaliero.

**Fonte:** Banca mondiale - Indicatori "Fare impresa" 2016

In Italia, alcuni aspetti del contesto imprenditoriale sono ancora molto sfavorevoli. L'Italia si colloca solo all'86° posto per quanto riguarda l'ottenimento di una licenza edilizia, al 97° posto per l'ottenimento di crediti, al 111° posto per l'esecuzione dei contratti e al 137° posto per il pagamento delle imposte. Dal 2013 il tempo medio

necessario per il pagamento delle imposte è di 269 ore all'anno contro 189 ore nell'UE (grafico 3.3.4). Il numero di pagamenti dovuti è di 14 all'anno contro gli 8 richiesti in Francia e i 9 richiesti in Germania e Spagna. Le imprese che operano in Italia sono ancora più svantaggiate in termini di esecuzione dei contratti. Secondo l'indicatore "Fare impresa" del 2016, occorrono 1 120 giorni per l'esecuzione di un contratto in Italia, contro 395 giorni in Francia, 429 in Germania e 510 in Spagna. L'eccessiva lunghezza delle procedure non è compensata dal costo dell'esecuzione di un contratto. I costi sostenuti dalle imprese italiane equivalgono al 23,1% del valore del credito, contro il 14,4%, il 17,4% e il 18,5%, rispettivamente, per Germania, Francia e Spagna. L'Italia registra qualche progresso e si colloca al di sopra della media UE solo per un numero limitato di indicatori. I tempi necessari per avviare un'impresa e per portare a termine le procedure di insolvenza sono notevolmente diminuiti. L'avviamento di una nuova impresa, tuttavia, comporta ancora costi estremamente elevati, pari al 13,8% del reddito pro capite, contro lo 0,8% in Francia, l'1,8% in Germania e il 5,2% in Spagna (grafico 3.3.5). Il difficile contesto imprenditoriale è strettamente legato alle debolezze e alle inefficienze della pubblica amministrazione italiana (cfr. sezione 3.2).

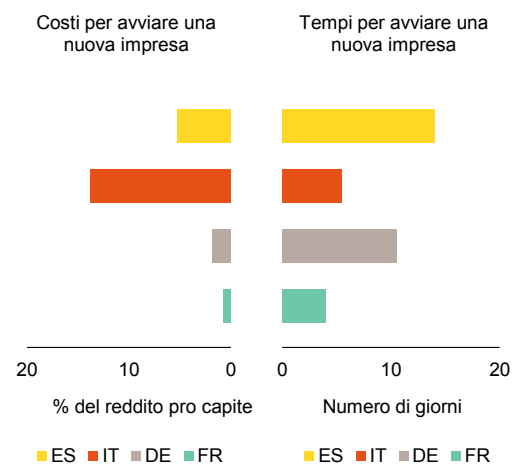
Grafico 3.3.4. Tempo necessario alle imprese per il pagamento delle imposte



Fonte: Banca mondiale – Indicatori "Fare impresa" 2016

L'Agenda per la semplificazione 2015-2017 e la riforma della pubblica amministrazione del 2015 procedono come previsto. I problemi del contesto imprenditoriale non derivano solo da normative restrittive o superate, ma anche dalla natura non omogenea delle misure precedenti e dell'attuazione a livello regionale. Il governo in carica sta tuttavia cercando di adottare un approccio più organico al problema. Consentendo una cooperazione più agevole e razionale fra le amministrazioni centrali e locali, l'Agenda per la semplificazione mira a creare una disciplina di semplificazione più coerente. Il governo ne monitora periodicamente l'attuazione. Le misure già attuate comprendono: la piena operatività della fatturazione elettronica per tutti gli enti della pubblica amministrazione; il certificato di regolarità contributiva (DURC), disponibile *online* dal luglio 2015. Si registrano ritardi per quanto riguarda altre misure già avviate, cioè la cittadinanza digitale, che comprende il processo telematico (cfr. sezione 3.2), la digitalizzazione dell'anagrafe e l'identità digitale. Aumentando l'efficienza e l'efficacia delle amministrazioni centrali e locali, la riforma della pubblica amministrazione offre inoltre l'occasione di migliorare considerevolmente il contesto imprenditoriale a livello nazionale: abbreviando le procedure e rafforzando la certezza dell'iter burocratico si riducono i costi diretti e indiretti sostenuti dalle imprese italiane (cfr. sezione 3.2).

Grafico 3.3.5. Tempo e costi per avviare un'impresa, 2015



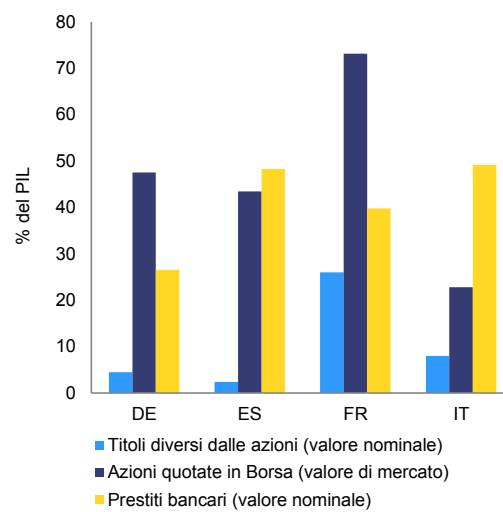
Fonte: Banca mondiale – Indicatori "Fare impresa" 2016



In Italia i mercati dei capitali continuano ad essere meno sviluppati rispetto ad altre economie avanzate, il che riduce le alternative ai prestiti bancari. Le imprese italiane sono ancora fortemente dipendenti dalle banche per i finanziamenti esterni: nel novembre 2015 i prestiti bancari alle imprese ammontavano complessivamente al 49,2% del PIL, contro il 26,5% in Germania e il 39,8% in Francia. Per contro, la raccolta di finanziamenti sul mercato mediante strumenti di capitale e di debito sembra meno sviluppata in Italia: nel novembre 2015 le azioni quotate rappresentavano solo il 22,8% del PIL (molto meno che in Germania e in Francia), mentre gli strumenti di debito corrispondevano complessivamente all'8% del PIL (più che in Germania, ma nettamente meno che in Francia) (grafico 3.3.6). Le fonti più specializzate di finanziamenti esterni sembrano essere ancora più limitate: nel 2014 gli investimenti in *private equity* in Italia sono ammontati allo 0,113% del PIL (rispettivamente meno di metà e meno di un terzo delle quote di Germania e Francia), mentre gli investimenti in *venture capital* corrispondevano solo allo 0,002% del PIL (meno di un decimo delle quote tedesca e francese) <sup>(101)</sup>. La forte dipendenza dai prestiti bancari e la relativa esiguità dei mercati dei capitali nazionali sono riconducibili all'elevata leva finanziaria delle imprese <sup>(102)</sup>, alla mancanza di fonti di finanziamento alternative in presenza di una limitata capacità delle banche di erogare credito e alla carenza di finanziamenti per le piccole imprese giovani e innovative (cfr. sezione 3.4). Di recente le autorità italiane hanno adottato diverse misure volte a diversificare le fonti di finanziamento delle imprese, tra cui la disciplina dell'aiuto alla crescita economica (ACE), quadri normativi per il *crowdfunding* per la raccolta di capitali e l'emissione di mini-bond e incentivi per favorire la quotazione delle PMI. Negli ultimi anni sono inoltre state adottate diverse iniziative per attenuare i problemi di liquidità delle

imprese nel contesto della crisi, in particolare attraverso il Fondo di garanzia per le PMI e il programma Nuova Sabatini a sostegno degli investimenti in macchinari e attrezzature. Un riepilogo globale delle misure principali è contenuto nella relazione per paese relativa all'Italia 2015.

Grafico 3.3.6. Fonti di finanziamento per le imprese non finanziarie, novembre 2015



I titoli diversi dalle azioni consistono principalmente in titoli di debito.

Fonte: Banca centrale europea, Commissione europea

<sup>(101)</sup> European Private Equity and Venture Capital Association (EVCA), 2014 European Private Equity Activity. Statistics on Fundraising, Investments & Divestments.

<sup>(102)</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. Una leva finanziaria superiore è associata a una minore affidabilità creditizia.

### 3.4. ISTRUZIONE, RICERCA, SVILUPPO E INNOVAZIONE

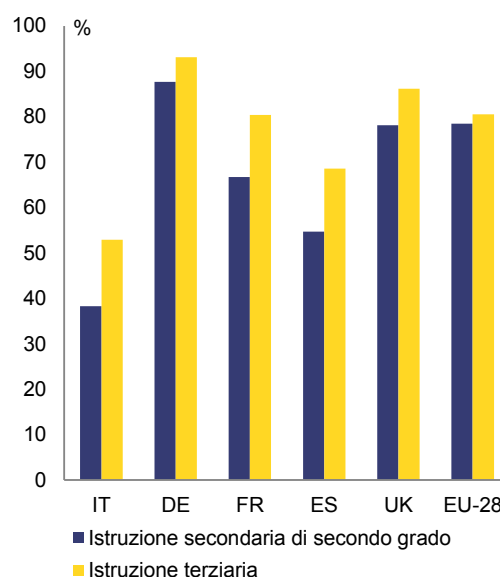
#### Istruzione

In Italia i tassi di istruzione e il livello delle competenze della popolazione adulta sono inferiori alla media dell'UE. Il tasso d'istruzione terziaria nelle fasce di età tra i 30 e i 34 anni è uno dei più bassi dell'UE (23,9% nel 2014) e resta al di sotto dell'obiettivo nazionale del 26-27% per il 2020. Il tasso di abbandono scolastico rimane nettamente al di sopra della media UE (15% rispetto all'11,2% nel 2014), sebbene sia in calo e si stia avvicinando all'obiettivo nazionale del 16% per il 2020. Vi sono significative differenze regionali nelle competenze di base, misurate dal programma 2012 dell'OCSE per la valutazione internazionale degli studenti (PISA) e dai test annuali standardizzati dall'Agenzia nazionale per la valutazione del sistema educativo (INVALSI). L'apprendimento basato sul lavoro non è sufficientemente sviluppato: nel 2014/2015 solo il 10,4% degli studenti della scuola secondaria superiore ha preso parte a tirocini (*alternanza scuola-lavoro*), sebbene questa percentuale registri una tendenza all'aumento negli ultimi anni<sup>(103)</sup>. Per i giovani, anche i più qualificati, è difficile entrare nel mercato del lavoro (Grafico 3.4.1)<sup>(104)</sup>.

Le prospettive di carriera degli insegnanti sono limitate. Il sistema delle carriere degli insegnanti offre un unico percorso con aumenti di retribuzione fissi basati unicamente sull'anzianità. I livelli della retribuzione contrattuale degli insegnanti italiani sono inferiori alla media OCSE in ogni grado della carriera; inoltre, poiché il sistema delle carriere si basa sull'anzianità, la retribuzione massima può essere percepita solo dopo 35 anni di servizio, mentre la media OCSE è di 24 anni<sup>(105)</sup>. Le retribuzioni degli insegnanti sono anche piuttosto basse se paragonate a quelle di altri lavoratori con istruzione terziaria. Prospettive di carriera limitate, abbinate a retribuzioni relativamente basse se paragonate a quelle di altre professioni altamente qualificate, possono limitare l'attrattiva che la professione di

insegnante è in grado di esercitare sui diplomati più qualificati<sup>(106)</sup>. Secondo studi recenti, il prestigio della professione di insegnante è ritenuto piuttosto basso, sia dal grande pubblico<sup>(107)</sup> che dagli insegnanti stessi<sup>(108)</sup>.

Grafico 3.4.1: Tasso di occupazione dei neodiplomati, 2014



Sono definiti neodiplomati i soggetti tra i 20 e i 34 anni che hanno completato il ciclo di studi tra il 2011 e il 2013.

Fonte: Commissione europea (Eurostat)

L'Italia ha fatto notevoli progressi nell'adozione e nell'attuazione della riforma della scuola. Nel luglio 2015 il Parlamento ha approvato un'importante riforma della scuola, che potrebbe migliorare i risultati scolastici. La riforma conferisce maggiore autonomia alle scuole e introduce nella retribuzione degli insegnanti alcuni elementi basati sul merito (fino a 200 milioni di EUR l'anno). Sono stati assunti inoltre 85 000 insegnanti (il 45% dei quali a copertura di posti esistenti). Si tratta di segnali positivi, a condizione che l'autonomia scolastica sia accompagnata da maggiori responsabilità dei

<sup>(103)</sup> Ministero dell'Istruzione e della ricerca (2015), *Focus del 30 novembre 2015. Alternanza Scuola Lavoro*.

<sup>(104)</sup> Montanari M., Pinelli D., Torre R. (2015), *From tertiary education to work in Italy: a difficult transition*, ECFIN Country Focus, Vol. 12, numero 5, Commissione europea, Direzione generale degli Affari economici e finanziari.

<sup>(105)</sup> OCSE (2015), *Education at a Glance 2015*. Indicatori OCSE. Tutti i dati sono espressi in parità di potere d'acquisto.

<sup>(106)</sup> Commissione europea (2012), *Supporting the Teaching Professions for Better Learning Outcomes*, [http://ec.europa.eu/education/policy/school/doc/teachercom\\_p\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/education/policy/school/doc/teachercom_p_en.pdf)

<sup>(107)</sup> Dolton, P. and Marcenaro-Gutierrez O. (2013), *2013 Global Teacher Status Index*.

<sup>(108)</sup> OCSE (2014), *TALIS 2013 Results: An International Perspective on Teaching and Learning*.

dirigenti<sup>(109)</sup> e che le future assunzioni avvengano solo tramite concorsi pubblici, che il governo si è impegnato a realizzare. L'attuazione del sistema nazionale per la valutazione degli istituti scolastici sosterrà la riforma della scuola, aumentando la responsabilità delle scuole. Nel novembre 2015 sono state pubblicate le relazioni di autovalutazione. La valutazione da parte di équipe esterne coordinate da un ispettore inizierà nel corso dell'anno scolastico 2015/2016. Il fattore determinante per il successo di tale sistema è il coinvolgimento di tutti i soggetti pertinenti e di tutte le parti interessate.

La riforma scolastica potenzia inoltre l'apprendimento basato sul lavoro nelle scuole secondarie di secondo grado e l'istruzione terziaria professionalizzante. I tirocini sono diventati obbligatori per gli studenti negli ultimi tre anni di istruzione secondaria di secondo grado. Questa misura rappresenta un passo nella giusta direzione, in quanto aiuterebbe l'istruzione e la formazione a soddisfare meglio le esigenze del mercato del lavoro. La riforma della scuola comprende anche varie misure volte a incentivare gli istituti tecnici superiori per la formazione professionale di livello terziario. Gli istituti tecnici superiori restano enti di istruzione di nicchia. Solo 6 000 studenti circa vi hanno studiato nel 2014. I dati sull'occupabilità dei neodiplomati sono tuttavia incoraggianti: nel 2015 l'80% ha trovato lavoro un anno dopo il conseguimento del diploma.

L'Italia affronta la sfida di integrare i diversi livelli dei sistemi di apprendimento permanente in un sistema di qualificazione nazionale coerente<sup>(110)</sup>. Nel 2014 solo il 2,2% dei lavoratori poco qualificati aveva partecipato a una formazione nelle quattro settimane precedenti (media UE: 4,4%). Anche per il resto della popolazione la partecipazione all'istruzione e alla formazione è inferiore alla media dell'UE (l'8% in

Italia rispetto al 10,7% nell'UE) e negli ultimi anni non vi sono stati segnali di miglioramento. Nonostante nel 2012 e nel 2013 siano stati adottati diversi pacchetti che istituiscono una strategia nazionale per l'apprendimento degli adulti, l'attuazione procede a rilento. Il decreto n. 13/2013 ha istituito il repertorio nazionale dei titoli di istruzione e formazione e delle qualifiche professionali. Entro la metà del 2016 dovrebbe essere attuata una prima versione del quadro nazionale delle qualifiche ed entro la fine del 2016 dovrebbe essere elaborata la bozza delle linee guida nazionali per la convalida dell'apprendimento non formale e informale e per la certificazione delle competenze.

Il sistema di apprendistato italiano è stato riorganizzato di recente, ma permangono preoccupazioni circa la qualità delle norme. Gli apprendistati che consentono di conseguire certificati o diplomi professionali saranno integrati nei sistemi regionali di istruzione e formazione professionale della durata di tre e quattro anni, come sistema duale che coinvolge sia le scuole che le imprese. Con un ulteriore anno di apprendistato sarà possibile accedere all'istruzione terziaria a orientamento professionale. Gli apprendistati professionali, in precedenza destinati solo ai giovani (18-29 anni), sono estesi anche ai lavoratori adulti che sono stati licenziati. La riforma è un passo verso un sistema di apprendistato più integrato e attraente, ma non stabilisce criteri qualitativi per le aziende che offrono apprendistati.

La scarsità di finanziamenti pesa sul sistema di istruzione superiore. In Italia la spesa pubblica per l'istruzione è inferiore alla media dell'UE. Il divario è particolarmente importante nell'istruzione terziaria. La spesa pubblica nell'istruzione terziaria è stata una delle più basse dell'UE, pari soltanto allo 0,4% del PIL e allo 0,7% della spesa pubblica complessiva nel 2013. Tra il 2009 e il 2013 il finanziamento pubblico complessivo per l'istruzione superiore ha subito ingenti tagli, a cui si sono aggiunti il blocco delle retribuzioni dei dipendenti pubblici e tagli del personale (il numero dei docenti di ruolo è diminuito del 17% nel periodo 2008-2014), il che implica una riduzione di circa il 20% in termini reali. I tagli dei finanziamenti hanno aggravato la questione dell'invecchiamento del corpo docente. L'età media è di 52 anni e circa il 17% del corpo docente attivo

<sup>(109)</sup> Hanushek E. A., Woessmann L. (2011), *The economics of international differences in educational achievement*. In Hanushek E. A., Machin S., Woessmann, L., *Handbook of the Economics of Education*, Vol. 3, Amsterdam: North Holland, pagg. 89-200; Bloom N., Lemos R., Sadun R., Van Reenen J. (2015), *Does Management Matter in Schools?*, The Economic Journal, Vol. 125, numero 584, pagg. 647-674

<sup>(110)</sup> Cedefop (2015), *Analysis and overview of NQF developments in European countries*

nel 2013 (ossia circa 9 300 effettivi) potrebbe andare in pensione tra il 2014 e il 2018 <sup>(11)</sup>. L'Italia inoltre registra una delle percentuali più basse dell'UE di docenti che hanno meno di 40 anni (16% nel 2013). Anche il sostegno agli studenti è basso. Solo l'8% degli studenti del primo ciclo riceve sovvenzioni pubbliche, una delle percentuali più basse nell'UE, e un quarto degli studenti che ne avrebbero diritto non riceve sovvenzioni per mancanza di fondi <sup>(12)</sup>.

Viene prestata maggiore attenzione alla qualità dell'istruzione superiore, ma è ancora complicato attirare giovani ricercatori. È stata posta maggiore attenzione alla qualità dell'istruzione superiore e al quadro per l'assegnazione dei finanziamenti pubblici. Nel 2015 la quota di finanziamenti subordinati ai risultati per gli istituti di istruzione terziaria è salita al 20% del totale e dovrebbe aumentare gradualmente fino al 30%. Come criterio per l'assegnazione della quota rimanente del finanziamento pubblico sono stati stabiliti costi standard che saranno introdotti gradualmente fino al 2018. Il ministero ha anche iniziato il terzo ciclo di *valutazione della qualità dei prodotti della ricerca* per il periodo 2011–2014, al fine di monitorare i risultati conseguiti dal 2011 dalle università e dagli istituti pubblici di ricerca sotto il controllo del ministero dell'Istruzione. La legge di stabilità 2016 prevede finanziamenti per l'assunzione di 650 nuovi professori ordinari e associati mediante una procedura semplificata e di 850 giovani ricercatori inseriti in posizioni di "tenure-track"; rende inoltre più facile assumere giovani ricercatori con contratto a tempo determinato che non sfocia in "tenure-track". Tali misure *una tantum* sono un primo passo positivo, anche se di portata piuttosto limitata e non sufficiente a far fronte alla problematica dell'invecchiamento del personale docente.

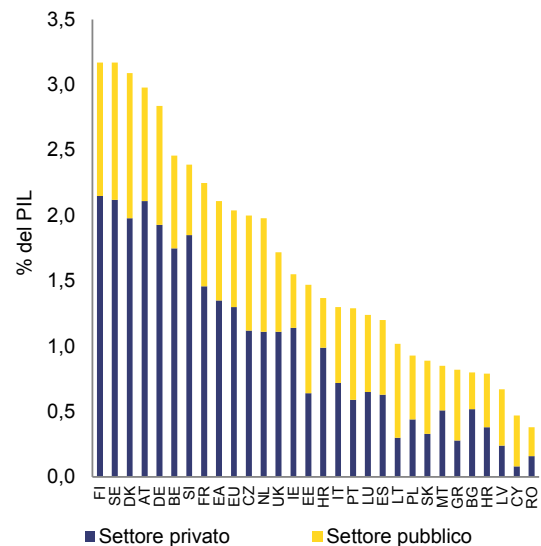
<sup>(11)</sup> ANVUR (2014), Rapporto sullo stato del sistema universitario e della ricerca 2013

<sup>(12)</sup> Commissione europea (2015), National student fee and support systems in European Higher Education 2015/16.

### R&S e innovazione

In Italia il livello di investimenti in R&S è ancora basso rispetto agli altri paesi dell'UE. Nel 2014 l'intensità complessiva di R&S dell'Italia, definita come la spesa totale destinata a ricerca e sviluppo in percentuale del PIL, è stata pari all'1,29%, rispetto a una media UE del 2,03%. Il divario rispetto alla media dell'UE è maggiore per la spesa per R&S delle imprese private (0,72% del PIL in Italia rispetto a una media UE dell'1,3%) rispetto a quella del settore pubblico (0,53% del PIL in Italia rispetto a una media UE dello 0,72%) (grafico 3.4.2). Come in molti altri paesi, in Italia la crescita dell'intensità di R&S ha subito un rallentamento a partire dal 2009, anno di inizio della prolungata crisi. La strategia di risanamento di bilancio degli ultimi anni non ha protetto la ricerca e lo sviluppo. La quota della spesa pubblica destinata alla ricerca e all'innovazione è diminuita, passando dall'1,32% nel 2007 allo 0,99% nel 2014.

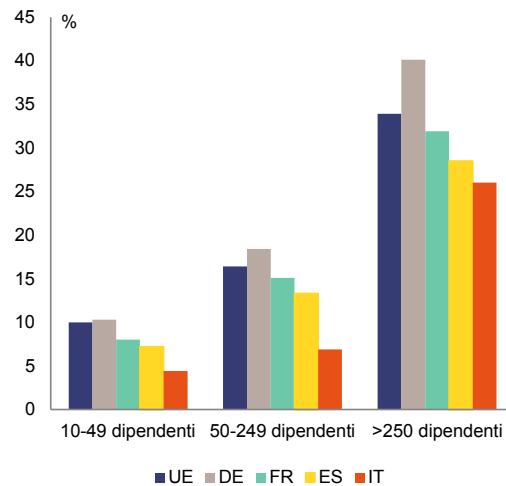
Grafico 3.4.2. Intensità di R&S, 2014



Fonte: Commissione europea (Eurostat)

Le debolezze strutturali incidono sul sistema italiano di R&S. I risultati dell'Italia in merito a diversi aspetti specifici utili a promuovere attività di ricerca, sviluppo e innovazione sono scarsi. In primo luogo, permangono carenze di finanziamento della R&S, soprattutto per le piccole imprese giovani e innovatrici che non dispongono di sufficienti risorse interne per finanziare i propri progetti. Sebbene i prestiti bancari tendano a essere una fonte di finanziamento esterno meno adeguata per i progetti di R&S, in Italia i canali di finanziamento più appropriati sono poco sviluppati (cfr. sezione 3.3). In secondo luogo, in Italia l'innovazione è frenata dalla relativa scarsità di risorse umane altamente qualificate. Negli ultimi anni inoltre molti ricercatori italiani hanno lasciato il paese a causa della mancanza di prospettive di carriera e di retribuzioni concorrenziali (riquadro 2.4.1). In terzo luogo, il sistema italiano di ricerca e innovazione è caratterizzato da una scarsa cooperazione tra le università e le imprese (grafico 3.4.3). Nel 2012 la quota pubblica di R&S finanziata dalle imprese rappresentava solo lo 0,014% del PIL, percentuale ben al di sotto della media UE dello 0,051%. Ciò rallenta il trasferimento di conoscenze dalle università e da altri istituti pubblici di ricerca alle imprese e la ripartizione dei rischi connessi alle attività di R&S. In quarto luogo, la bassa percentuale di servizi ad alta tecnologia e ad alta intensità di conoscenze, nonché di attività manifatturiere ad alta tecnologia, sommata alla significativa percentuale di attività manifatturiere a bassa e media tecnologia (cfr. sezione 2.3), è al tempo stesso causa e conseguenza del debole livello di innovazione dell'Italia. Infine, lo sfavorevole contesto imprenditoriale generale, il gran numero di piccole imprese a gestione familiare e i livelli relativamente bassi di investimenti diretti esteri nel paese spiegano anche perché l'Italia presenta attività meno innovative rispetto ad altri paesi (cfr. sezioni 2.3 e 3.3).

Grafico 3.4.3. Percentuale di imprese innovative che collaborano con gli istituti di istruzione superiore, per numero di dipendenti, 2012



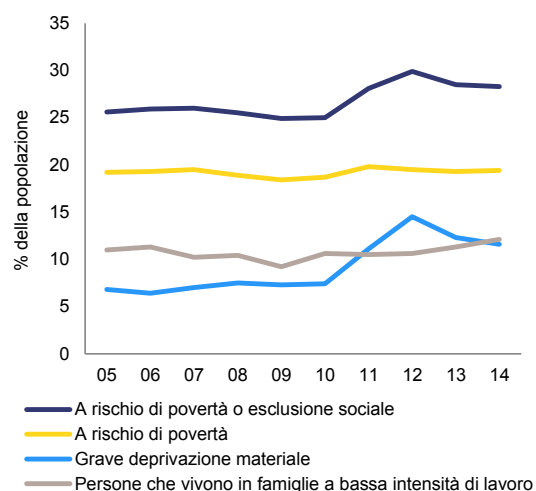
Fonte: Commissione europea (Eurostat)

L'Italia ha adottato una serie di iniziative strategiche volte a sostenere il sistema di ricerca e innovazione, ma la loro frammentazione continua a destare preoccupazioni. In primo luogo, è entrata in vigore la proroga del credito d'imposta per le attività di R&S delle imprese per il periodo 2015-2019. Il credito d'imposta è pari al 25% degli investimenti incrementali in R&S, soggetto a un massimale di 5 milioni di EUR per beneficiario, e sale al 50% per la ricerca svolta con istituti di ricerca pubblici e università. Tuttavia l'efficacia potrebbe essere limitata dalla sua natura temporanea e dalla scarsa prevedibilità dovuta alle frequenti modifiche avvenute in passato. In secondo luogo, all'inizio del 2015 alcune misure già in vigore per le cosiddette "start-up innovative" sono state estese alle "PMI innovative". Tali misure prevedono, tra l'altro, un accesso semplificato al Fondo centrale di garanzia per le PMI, incentivi fiscali per gli investimenti in PMI giovani e innovative, sistemi flessibili di remunerazione e detrazione differita delle perdite di capitale e altre deroghe. In terzo luogo, nel luglio 2015 sono state adottate le norme di attuazione del cosiddetto regime "patent box", che consente l'esclusione parziale (fino al 50% nel 2017) dei redditi derivanti da attività immateriali (ad esempio brevetti, marchi, disegni e modelli industriali). In quarto luogo, è stata effettuata una revisione del quadro normativo sul *crowdfunding* azionario e sono state organizzate

ulteriori consultazioni pubbliche a sostegno dello sviluppo di questo canale di finanziamento. In quinto luogo, il governo ha istituito un fondo da 50 milioni di EUR gestito da Invitalia per gli investimenti in capitale di rischio con cofinanziamento privato. In sesto luogo, la legge di stabilità 2016 prevede fondi per l'assunzione di nuovi professori e ricercatori (cfr. il capitolo "Istruzione" della presente sezione). In settimo luogo, l'Italia ha deciso di aderire alla cooperazione rafforzata a livello dell'UE sulla tutela brevettuale unitaria. Una volta in vigore, il brevetto unitario renderà più semplice, più rapido e meno costoso per le imprese innovative italiane ottenere la tutela brevettuale in tutti i 26 Stati membri partecipanti. Infine, negli ultimi anni sono state adottate varie misure per promuovere i canali di finanziamento non bancari delle imprese (cfr. sezione 3.3). Nonostante tali iniziative, l'efficacia delle misure summenzionate può essere limitata dalla mancanza di una strategia globale per l'innovazione. Allo stesso tempo, il programma nazionale di ricerca 2014-2020, presentato per la prima volta nel febbraio 2014, non è stato ancora approvato, e pertanto non è ancora operativo.

## 3.5. POLITICA SOCIALE

Grafico 3.5.1. Quota di persone a rischio povertà o esclusione sociale e relative componenti



Fonte: Istat

Più di un quarto degli italiani è a rischio di povertà o esclusione sociale. Nel 2014 la percentuale di persone a rischio di povertà o esclusione sociale (AROPE) era del 28,3%, in leggero calo rispetto al 28,5% del 2013 (grafico 3.5.1). Il tasso resta comunque superiore ai livelli pre-crisi (25,5% nel 2008) e non evidenzia progressi verso il conseguimento dell'obiettivo di riduzione della povertà fissato da Europa 2020. L'evoluzione globale del tasso si spiega con gli sviluppi della percentuale di persone in condizioni di grave deprivazione materiale, in leggera diminuzione rispetto ai picchi del 2012, o che vivono in famiglie con un'intensità di lavoro bassa. Inoltre, a partire dal 2008 è aumentata la disuguaglianza nella distribuzione del reddito, che nel 2014 era ben al di sopra della media dell'UE.

L'aumento del livello di povertà o esclusione sociale è stato considerevole per i gruppi vulnerabili (quali donne, bambini, minoranze e immigrati), con notevoli disparità fra le regioni. I minori (di età inferiore a 18 anni) costituiscono la fascia d'età più esposta al rischio di povertà ed esclusione sociale, un rischio che colpisce anche la fascia d'età successiva (18-24 anni). I tassi AROPE sono aumentati significativamente per i cittadini stranieri tra il 2008 (34%) e il 2014 (48,2%), più del doppio rispetto al resto dell'UE. Anche le disparità tra il Sud e il resto d'Italia sono altrettanto significative. In Sicilia (55,3%), Campania (49%) e Calabria (43,5%) il tasso AROPE è più di 20 punti percentuali al di sopra della media nazionale.

La scarsa rete di sicurezza limita l'impatto dei trasferimenti sociali sulla riduzione della povertà. I calcoli del tasso di persone a rischio povertà prima e dopo i trasferimenti sociali dimostrano che in Italia le prestazioni sociali riducono la povertà del paese di 5,5 punti percentuali, meno di quanto avviene complessivamente nell'UE (-8,9 punti percentuali).

La crisi economica e la stagnazione dell'economia italiana hanno messo a dura prova il sistema di previdenza sociale del paese, esponendone le debolezze strutturali. Il quadro legislativo in materia di politiche sociali, adottato nel 2000, prevedeva la creazione di un sistema di politiche sociali integrate, anche mediante l'introduzione di un regime di reddito minimo, con particolare attenzione alle persone più bisognose<sup>(113)</sup>. Il quadro non è mai divenuto pienamente operativo. Il quadro delle politiche sociali è rimasto frammentato (a parte l'assistenza sanitaria), con limitate capacità di redistribuzione, scarsa selettività, bassa qualità dei servizi, limitate misure incentivanti e di attivazione e notevoli disparità regionali.

Le difficoltà di coordinamento tra i vari livelli di governo hanno ostacolato l'efficace attuazione del quadro normativo esistente. Nella maggior parte dei settori non sono ancora stati definiti né applicati in modo coerente in tutta Italia livelli essenziali di prestazione dei servizi sociali. Il fatto che il livello centrale definisce gli standard ma non può destinare risorse finanziarie per sostenerli, in quanto ciò limiterebbe l'autonomia degli enti regionali e locali nei settori della politica sociale, rappresenta uno dei problemi. La prossima riforma costituzionale dovrebbe riportare al livello centrale la definizione delle strategie in campo sociale. In linea di principio ciò potrebbe ridurre almeno in parte le forti disparità regionali esistenti. Ad esempio la spesa media pro capite nei servizi sociali varia dai 264,00 EUR della provincia di Bolzano ai 25,00 della Calabria.

Anche la qualità e l'efficienza dei servizi subiscono estreme variazioni tra le regioni e al loro interno. Solo alcune regioni hanno messo in

<sup>(113)</sup> Legge n. 328/2000.

atto sistemi strutturati e differenziati in base alle esigenze. In altri casi, bassi livelli di spesa si combinano a una scarsa capacità di fornire servizi adeguati. In molti casi anche il monitoraggio è carente, con vari servizi locali che non dispongono nemmeno di una banca dati digitale degli utenti e delle spese. Una collaborazione sistematica tra i servizi sociali e i servizi per l'impiego esiste solo in alcune regioni.

La spesa per la protezione sociale viene assorbita prevalentemente dalle pensioni. In percentuale del PIL potenziale, nel 2013 l'Italia ha speso per le pensioni più degli altri grandi Stati membri. Questo trend è peggiorato significativamente durante la crisi, con un aumento della spesa per le pensioni di 1,5 punti percentuali del PIL potenziale nel periodo 2007-2013. Oltre alla spesa pensionistica, nel 2013 altri trasferimenti sociali (ad esempio le indennità di disoccupazione, i sussidi di invalidità e le prestazioni di malattia) rappresentavano ancora una quota notevolmente inferiore del PIL potenziale dell'Italia (inferiore al 5%) rispetto agli altri grandi Stati membri ad eccezione della Spagna, nonostante l'aumento (di 0,6 punti percentuali) registrato negli anni della crisi<sup>(114)</sup>.

Il finanziamento dei servizi sociali è frammentato ed è stato ridotto. A livello nazionale il principale strumento di finanziamento dei servizi sociali è il fondo nazionale per le politiche sociali gestito (per circa il 90%) dalle autorità regionali. Le risorse destinate al fondo nazionale per le politiche sociali sono diminuite di oltre la metà tra il 2008 (712 milioni di EUR) e il 2015 (313 milioni di EUR). I servizi sociali sono pertanto finanziati in larga misura mediante risorse proprie dei comuni (62,5%), attraverso i fondi regionali per le politiche sociali (17,1%), il fondo nazionale per le politiche sociali (12,4%) o da altre fonti (8%)<sup>(115)</sup>. I tagli di bilancio agli enti locali hanno messo sotto pressione i servizi sociali.

<sup>(114)</sup>I dati si riferiscono alla spesa primaria, in base alla cosiddetta "classificazione secondo la funzione" (COFOG), che classifica la spesa delle amministrazioni pubbliche in base agli scopi per cui vengono utilizzati i fondi pubblici. La COFOG di primo livello suddivide la spesa pubblica in dieci gruppi funzionali (comprese, tra l'altro, la protezione sociale, la sanità, l'istruzione e la difesa).

<sup>(115)</sup>Dati ISTAT per il 2011

L'Italia non ha un regime di reddito minimo universale. In passato, in seguito all'adozione del quadro normativo del 2000, sono stati sperimentati vari regimi pilota in materia di reddito, che però non si sono mai trasformati in strumenti permanenti di lotta alla povertà. Nel periodo 2013-2014 è stato sperimentato un nuovo strumento (*Sostegno per l'Inclusione Attiva (SIA)*) in 12 grandi città, finanziato con 50 milioni di EUR per 18 mesi. L'esperimento, la cui estensione è stata raccomandata dalla raccomandazione specifica per paese del 2014, è stato interrotto nel 2015.

A livello nazionale l'assegnazione di finanziamenti alle politiche sociali ha continuato a subire variazioni, spesso senza un chiaro quadro strategico. Nel 2015 l'importo totale della spesa nazionale destinato ai servizi sociali e di assistenza è stato riportato ai livelli del 2008, dopo essere stato dimezzato tra il 2008 e il 2013. Tuttavia la composizione della spesa è cambiata. Mentre dal 2008 il fondo nazionale per le politiche sociali è stato dimezzato, gran parte del bilancio per le politiche sociali è stato dedicato a misure atte a sostenere il tasso di fertilità (il cosiddetto "bonus bebè"). Un'indennità di 80,00 EUR al mese per tre anni è concessa alle famiglie con bambini nati o adottati nel periodo 2015-2017. La misura è limitata ed è stata introdotta senza una vera e propria valutazione d'impatto. Le risorse assegnate nella legge di stabilità 2015 alla misura in questione non sono trascurabili. Il picco sarà raggiunto nel 2017 e nel 2018 con oltre 1 miliardo di EUR l'anno.

Nelle strutture di assistenza all'infanzia e nei sistemi di assistenza a lungo termine permangono importanti debolezze. I sistemi di assistenza a lungo termine sono caratterizzati principalmente da indennità in denaro anziché da servizi. La principale indennità in denaro è "l'indennità di accompagnamento", caratterizzata dall'assenza di obblighi di rendicontazione per i beneficiari, dalla mancanza di differenziazione in base alla gravità dell'handicap e dall'assenza di mezzi di verifica. L'importo relativamente modesto erogato a ciascun beneficiario (500 EUR al mese) può risultare insufficiente a soddisfare le necessità delle persone affette da disabilità gravi nelle famiglie a basso reddito. La mancanza di rendicontazione e gli importi limitati implicano che l'indennità è utilizzata principalmente per



retribuire un lavoratore che presta assistenza, spesso migrante e non in regola, ma solo se il reddito della famiglia è sufficiente. Di conseguenza l'erogazione di indennità in denaro anziché in servizi può tradursi in un accesso insufficiente a cure di qualità da parte delle persone in stato di bisogno e in un incentivo al lavoro sommerso.

La disponibilità di servizi di assistenza all'infanzia resta problematica. La disponibilità di strutture per l'infanzia è inferiore alla media dell'UE, in particolare per la fascia di età 0-3 anni (il 21% rispetto al 27%) ed è molto lontana dall'obiettivo di Barcellona del 33% entro il 2010. Anche se negli ultimi anni sono stati effettuati sostanziali investimenti nell'assistenza all'infanzia, nell'anno scolastico 2012/2013 solo il 13,5%, a livello medio nazionale, dei bambini di età compresa tra 0 e 3 anni ha avuto accesso ad asili nido gestiti o finanziati dagli enti locali (ad esempio i comuni). Oltre alla ridotta copertura formale dei servizi per l'infanzia destinati ai bambini piccoli, sussiste un problema di disuguaglianza del reddito nell'accesso ai servizi per l'infanzia. L'uso dei sistemi di assistenza all'infanzia è due volte più elevato tra le famiglie nel quinto quintile di reddito rispetto a quelle nel primo quintile (per bambini di età inferiore a 2 anni) <sup>(116)</sup>. Le disparità regionali sono notevoli.

La limitata offerta di servizi di assistenza all'infanzia e di assistenza a lungo termine può avere un impatto negativo anche sulla partecipazione al mercato del lavoro di coloro che prestano assistenza. Uno studio recente <sup>(117)</sup> dimostra che in Italia circa il 14% delle donne lavoratrici di mezza età, che hanno responsabilità familiari, hanno ridotto o interrotto la partecipazione al mercato del lavoro per occuparsi della cura informale dei propri genitori. In Italia la percentuale di nonne che si occupano in modo intensivo della cura dei nipoti è tra le più elevate dell'UE (22%) ed è uno dei fattori alla base del

<sup>(116)</sup> Eurydice (2009), *Tackling Social and Cultural Inequalities through Early Childhood Education and Care in Europe*, Commissione europea - Agenzia esecutiva per l'istruzione, gli audiovisivi e la cultura (EACEA)

<sup>(117)</sup> Naldini M., Pavolini E., Solera C. (2014), *Does caring for the elderly affect mid-life women's employment?*, Carlo Alberto Notebooks

basso tasso di occupazione tra le donne di età superiore ai 55 anni.

Potrebbe esserci un margine per garantire un utilizzo migliore delle risorse, analizzando l'impatto dei diversi strumenti. Alcuni risparmi potrebbero essere effettuati analizzando l'impatto dei diversi strumenti e razionalizzando alcuni strumenti esistenti (ad esempio alcuni fondi di minore entità che potrebbero sovrapporsi ed essere combinati), anche nell'ottica di finanziare un regime di reddito minimo a livello nazionale. Inoltre alcuni elementi suggeriscono un possibile ricorso eccessivo ai sussidi di invalidità al posto di altre forme di sostegno al reddito <sup>(118)</sup>.

Nel 2015 sono emersi tuttavia alcuni segnali e opportunità positivi per un rafforzamento del sistema. Il governo ha lavorato in stretta collaborazione con le autorità regionali e locali e con il settore no profit per sviluppare strumenti e misure che possano garantire una migliore *governance* del sistema di previdenza sociale. Questo approccio comprende anche un uso coordinato e strategico dei fondi dell'UE, che offrono notevoli opportunità per sostenere gli investimenti sociali nel periodo di programmazione 2014-2020.

Due nuovi importanti strumenti intendono individuare i bisogni e monitorare le iniziative con maggiore precisione. Uno è la riforma degli strumenti di valutazione della situazione economica (ISEE, indice di situazione economica equivalente, istituito con legge n. 109/1998), che potrebbe fornire parametri utili per stabilire i livelli di base dei servizi sociali <sup>(119)</sup>. Rivedendo i coefficienti correttivi attribuiti ai redditi da capitale, il "nuovo ISEE" contribuisce a un più

<sup>(118)</sup> Negri N. e Saraceno C. (1996), *Le politiche contro la povertà in Italia*; Sacchi S. (2005), *Reddito minimo e politiche di contrasto alla povertà in Italia*, Urge Working Paper n. 1; Rossi E. e Masala P. (2008), "Lotta alla povertà: le politiche pubbliche per la tutela dei diritti della persona", in Rinaldi W. (2008), *Giustizia e povertà*. Anche se non esistono prove conclusive a riguardo, la constatazione di uno squilibrio nella distribuzione dei sussidi di invalidità nel paese invita a un'ulteriore analisi. In base ai dati ISTAT del 2013, il 44% delle pensioni di invalidità civile sono state erogate al Sud, il 35% al Nord e il 20% al Centro, zone in cui vive rispettivamente il 35%, il 46% e il 20% della popolazione italiana.

<sup>(119)</sup> Legge n. 214/2011. Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri n. 159/2013.

equo (progressivo) esame del patrimonio al fine di accedere alle prestazioni sociali. Il sistema sembra più accurato rispetto al passato: ad esempio, il numero di famiglie che non segnalano alcun reddito da capitale è fortemente diminuito rispetto al sistema precedente (dal 73% al 24%). L'altro è una banca dati nazionale in materia di assistenza sociale (*casellario dell'assistenza*) <sup>(120)</sup>, ancora in una fase iniziale di attuazione. Sarà gestito dall'INPS e raccoglierà informazioni su tutte le disposizioni in materia di assistenza sociale raccolte da vari organismi (comprese le autorità regionali e locali). Il sistema, associato a metodi di monitoraggio e valutazione, dovrebbe consentire misure più mirate, anche evitando sovrapposizioni e frammentazioni e permettendo un monitoraggio più efficace. Come ulteriore passo avanti, a fine gennaio il governo ha proposto una legge delega che prevede la riorganizzazione degli strumenti di previdenza sociale basati su determinate condizioni di reddito, al fine di razionalizzarne le disposizioni, aumentandone al massimo l'impatto.

La legge di stabilità 2016 stanziava risorse per una misura di lotta alla povertà, basata sul regime di inclusione sociale attiva interrotto nel 2015. Rispetto a questo regime, il cambiamento principale è l'eliminazione dell'obbligo di aver avuto un impiego in precedenza, il che rende il nuovo regime complementare all'assegno di disoccupazione (ASDI). La misura è destinata alle famiglie con bambini e aventi un ISEE inferiore a 3 000 EUR, cui si aggiungono altri criteri per restringere ulteriormente la misura alle più bisognose tra di esse, ancora da definire. Le famiglie riceveranno un importo tra i 160 EUR e i 400 EUR al mese, in base al numero dei membri della famiglia, per un periodo massimo di un anno. La legge di stabilità stanziava 600 milioni di EUR per il 2016 e 1 miliardo per il 2017 e il 2018 per un fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale. Nel 2016 ulteriori finanziamenti potrebbero provenire da altri fondi sparsi. Si tratta di un passo importante, soprattutto perché la misura è ritenuta strutturale e non sperimentale come in passato. Tuttavia il suo finanziamento, seppur sostanziale <sup>(121)</sup>, è ancora ampiamente insufficiente a

soddisfare le esigenze del ristretto gruppo di destinatari e pertanto non è possibile considerare questa misura come un regime di reddito minimo universale. Si stima che, per soddisfare tutti i destinatari, sarebbe necessario un importo di 2,4 miliardi di EUR. In base alle stime disponibili, una misura per far uscire tutti i cittadini dalle condizioni di grave deprivazione materiale costerebbe circa 7 miliardi di EUR <sup>(122)</sup>.

La misura di lotta alla povertà sarà accompagnata da un potenziamento delle misure di attivazione. L'assegnazione del beneficio dipende dall'adesione a un contratto di "inclusione attiva". L'attuazione di questo sistema richiederà un sostanziale potenziamento dei servizi sociali, che sarà effettuato con il sostegno del Fondo sociale europeo. L'adozione di un piano nazionale di lotta contro la povertà, annunciata per il 2016, garantirà, in linea di principio, una base per delineare le diverse componenti della misura e costituirà un passo fondamentale per l'attuazione concreta del quadro integrato per le politiche sociali istituito per legge nel 2000.

---

legge di stabilità 2016, in parte provenienti da risparmi su altre misure). Per il 2017 e il 2018 sono previsti importi leggermente inferiori.

<sup>(122)</sup> Negli ultimi anni diversi studi e proposte hanno stimato i costi di un regime di reddito minimo. Una recente analisi relativa all'Italia stima il finanziamento necessario per un regime di reddito minimo, applicando EUROMOD e considerando due alternative. A seconda dello scenario, l'incidenza lorda sul bilancio varia dallo 0,4% allo 0,5% del PIL, ma l'incidenza netta sul bilancio sarebbe inferiore, poiché non tiene conto delle diverse prestazioni minime fornite a livello regionale o locale. Queste stime sono ampiamente in linea con le stime amministrative del ministero del Lavoro e delle politiche sociali (ministero del Lavoro e delle politiche sociali (2013) *Verso la costruzione di un istituto nazionale di contrasto alla povertà*). Cfr. anche: Madama et al. (2014), *Minimum income: the Italian trajectory – One, no one and one hundred thousand minimum income schemes*; Ravagli, L. (2014), *A minimum income in Italy*, progetto di documento preliminare presentato alla XXVI conferenza SIEP (25-26 settembre 2014, Pavia); Alleanza contro la Povertà (2014), *Reddito d'Inclusione Sociale*, in <http://www.redditoinclusione.it/cose-il-reis/> (stima di 7,1 miliardi di EUR); Tridico R. (2015), *Reddito di cittadinanza e opportunità economica: Un confronto tra Italia e resto d'Europa*, Working Paper n. 18/2015, Università Roma Tre (stima di circa 10 miliardi di EUR).

<sup>(120)</sup> Decreto interministeriale n. 206/2014.

<sup>(121)</sup> La misura sarà finanziata con una dotazione di circa 800 milioni di EUR nel 2016 (in parte stanziati dalla

## 3.6. INDUSTRIE DI RETE, ENERGIA, CLIMA E AMBIENTE

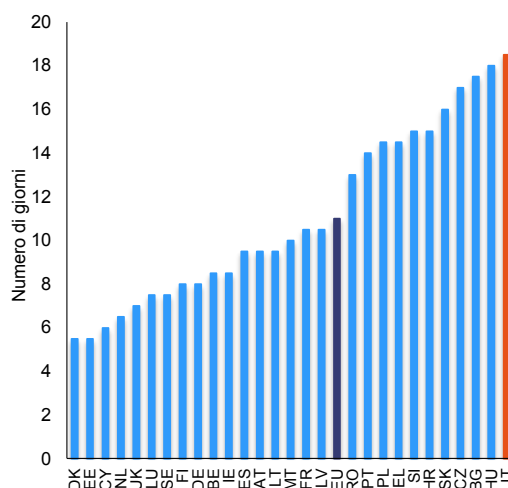
### Trasporti

La dotazione infrastrutturale dell'Italia si avvicina alla media dell'UE. Stando ai dati che emergono dai raffronti internazionali disponibili, l'Italia presenta uno degli indici più alti tra le principali economie europee <sup>(123)</sup>. Tuttavia gli investimenti in infrastrutture di trasporto sono scesi rapidamente da un picco dell'1,6% del PIL nel 2006 allo 0,5% nel 2013.

La qualità delle infrastrutture di trasporto italiane è ancora bassa nonostante un certo miglioramento. Secondo il rapporto sulla competitività mondiale del Forum economico mondiale, l'Italia è al di sotto della media UE in base a tutti i principali indicatori della qualità delle infrastrutture e si colloca al 16° posto per la qualità della rete ferroviaria, al 20° posto per i porti e le strade e al 21° posto per la qualità delle infrastrutture di trasporto aereo. Le scarse prestazioni dell'Italia incidono negativamente sulle attività economiche del paese. Sia l'importazione che l'esportazione richiedono più di 18 giorni, a fronte di una media UE di 11 giorni e degli 8, 9,5 e 10,5 giorni necessari rispettivamente in Germania, Spagna e Francia (grafico 3.6.1). In Italia si passano più di 38 ore all'anno nel traffico: con un valore ben al di sopra della media UE di 30,96 ore, il paese si colloca al quart'ultimo posto tra gli Stati membri (grafico 3.6.2). Di conseguenza, il grado di soddisfazione della popolazione e degli operatori economici in relazione alle infrastrutture nazionali è molto basso. Secondo il quadro di valutazione dei mercati dei beni di consumo (di prossima pubblicazione), l'Italia si colloca al quart'ultimo posto tra gli Stati membri per quanto riguarda la valutazione dei servizi ferroviari da parte degli utenti (68,5 per l'Italia e 76,2 per l'UE), nonostante un netto miglioramento rispetto al 2013. La situazione è anche peggiore per quanto riguarda la valutazione del trasporto urbano, ambito in cui l'Italia è risultata il fanalino di coda dell'UE nel 2015. I servizi di trasporto aereo, nonostante un miglioramento rispetto al 2013, sono al sett'ultimo posto nell'UE.

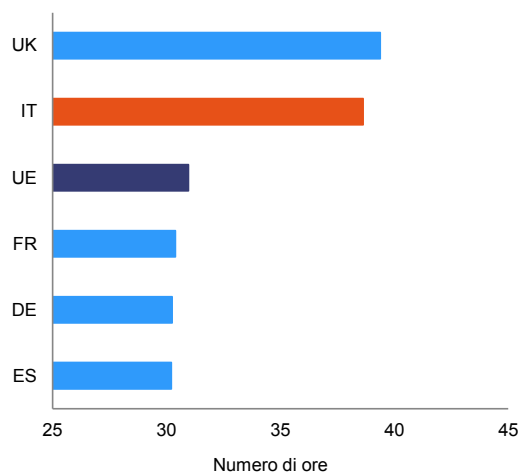
<sup>(123)</sup> Santangelo, E., "Gli investimenti in infrastrutture di trasporto, ritorni e ritardi", Deloitte-Luiss, 2015. L'indice di dotazione è il risultato della combinazione di una serie di sottoindicatori, quali ad esempio il numero di chilometri di linee ferroviarie e di autostrade e il numero di porti.

Grafico 3.6.1. Numero di giorni per l'importazione o l'esportazione mediante le infrastrutture portuali



Fonte: Relazione Deloitte-Luiss, Indicatori Fare impresa 2016 della Banca mondiale

Grafico 3.6.2. Ore passate nel traffico ogni anno



Fonte: Commissione europea (Centro comune di ricerca), Tom Tom

Un quadro di concorrenza debole e la carenza di investimenti incidono negativamente su ferrovie e porti. Nel settore ferroviario la maggior parte dei contratti di servizio pubblico tra l'operatore storico (Trenitalia) e le Regioni è scaduta alla fine del 2014 e l'assenza di un quadro strutturato per procedure di gara concorrenziali continua a impedire un reale miglioramento della concorrenza nel settore. Gli investimenti pubblici

nelle infrastrutture ferroviarie si sono più che dimezzati tra il 2009 e il 2012, passando da oltre 8 miliardi di EUR a meno di 4 miliardi di EUR. Di conseguenza, permane il divario infrastrutturale tra le regioni settentrionali e quelle meridionali. Queste ultime hanno una percentuale di linee ferroviarie elettrificate pari al 56%, mentre nelle regioni del Nord tale percentuale sale al 75%. Il divario riguarda anche le linee a doppio binario, che nelle regioni meno sviluppate corrispondono al 28% della rete totale, mentre in quelle più sviluppate sono pari al 48%. La differenza tra Nord e Sud continua a sussistere anche per quanto riguarda il Sistema europeo di gestione del traffico ferroviario (ERTMS) <sup>(124)</sup>. Per i porti, la mancanza di collegamenti intermodali con l'entroterra resta una delle principali cause di inefficienza. La situazione è particolarmente difficile nelle regioni meridionali, dove solo l'8% dei punti di attracco è collegato alla rete ferroviaria interna contro una percentuale del 48% al Nord. L'Autorità italiana garante della concorrenza e del mercato ha evidenziato le seguenti carenze nel quadro di concorrenza: i) le autorità portuali regolamentano, monitorano e pianificano le attività portuali e allo stesso tempo le gestiscono, il che le rende facilmente esposte a conflitti di interesse; ii) la durata della concessione è eccessiva, mentre dovrebbe essere proporzionata alla natura delle attività in concessione; iii) la concorrenza nei servizi tecnico-nautici è insufficiente. Nel luglio 2015 il governo ha adottato il piano strategico nazionale della portualità e della logistica, atteso da tempo. Nel dicembre dello stesso anno tuttavia la Corte costituzionale, accogliendo il ricorso presentato dalla Regione Campania, ha dichiarato incostituzionale la metodologia adottata per redigere il piano nazionale <sup>(125)</sup>. L'effettiva realizzazione del piano è pertanto estremamente incerta. L'Italia potrebbe inoltre ridurre notevolmente gli oneri amministrativi nei porti con l'attivazione dello sportello logistico marittimo (prevista per il 2015), in particolare accorpandolo allo sportello doganale unico, come è stato fatto con successo in altri Stati membri. Nel gennaio 2016, nel quadro della riforma della pubblica amministrazione, è stato

emanato il decreto legislativo concernente le autorità portuali, che prevede la riduzione delle stesse da 24 a 15 e l'introduzione di un ufficio doganale unico, di un ufficio amministrativo unico e di un ufficio di controllo unico.

È stato elaborato il progetto di piano nazionale degli aeroporti. Il piano tiene conto degli aeroporti di interesse nazionale individuati dal ministero delle Infrastrutture e dei trasporti nel decreto 17 settembre 2015, n. 201 a seguito della consultazione della "Conferenza Stato-Regioni". La versione definitiva del piano dovrebbe essere adottata dopo il completamento della procedura di valutazione ambientale strategica <sup>(126)</sup>. Tra gli elementi chiave del piano figurano il miglioramento dell'accesso multimodale agli aeroporti con i tanto attesi collegamenti ad alta velocità ai tre principali aeroporti italiani (Milano Malpensa, Roma Fiumicino, Venezia) e interventi di miglioramento in tutti i principali aeroporti (ad esempio collegamento metro con Milano Linate).

Le carenze sono particolarmente evidenti nel trasporto pubblico locale. La situazione è critica per i servizi di trasporto locale e regionale - gestiti prevalentemente da società *in-house* o da imprese pubbliche - che spesso sono inefficienti e di scarsa qualità (cfr. sezione 3.3 e relazione per paese del 2015). Il programma nazionale di riforma 2015 ha annunciato una riforma del settore per il 2016.

L'Autorità di regolazione dei trasporti ha consolidato ulteriormente le sue attività. L'Autorità è stata istituita nel 2011 ed è diventata operativa nel gennaio 2014. Nel corso del 2015 ha iniziato a svolgere pienamente il suo mandato, emanando importanti provvedimenti, anche in materia di canoni di accesso e utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria. L'assunzione di personale è ancora in corso.

<sup>(126)</sup> <http://www.va.minambiente.it/it-IT/Oggetti/Info/1584>

<sup>(124)</sup> Indicatori territoriali per le politiche di sviluppo (Istat).

<sup>(125)</sup> La Regione Campania ha fatto valere che la Costituzione prevede la consultazione delle autorità regionali per l'elaborazione di piani nazionali relativi ai porti e alle infrastrutture portuali.

### Comunicazioni

La copertura delle reti a banda larga di nuova generazione è migliorata notevolmente, ma l'Italia è ancora agli ultimi posti. Nel 2015 la percentuale di famiglie con accesso alle reti di nuova generazione è passata dal 36% al 44%. Trattandosi tuttavia di una tendenza registrata in tutti i paesi dell'UE, l'Italia non si è mossa dalla sua posizione (27° posto). È aumentata anche la percentuale di abbonamenti con una velocità superiore a 30 Mbit/sec rispetto al totale degli abbonamenti alla banda larga (dal 3,81% del 2014 al 5,4% del 2015), il che ha fatto salire leggermente l'Italia (dal 26° al 25° posto) nella classifica dei paesi UE relativa alla copertura della banda larga.

Non è certo che venga conseguito l'ambizioso obiettivo fissato dall'agenda digitale in materia di copertura delle reti di nuova generazione ma proseguono gli sforzi per realizzarlo. Secondo le previsioni, entro il 2018 il 60% della popolazione dovrebbe avere accesso alle reti di nuova generazione (NGN)<sup>(127)</sup>. Gli investimenti privati si concentreranno soprattutto nelle aree densamente popolate, mentre i fondi strutturali dell'UE avranno un ruolo importante per le regioni meridionali. L'obiettivo italiano del 60% di copertura è tuttavia ancora inferiore alla media UE del 2015 (71% delle famiglie). Al fine di migliorare i risultati e innalzare l'obiettivo, il governo ha stanziato risorse aggiuntive, per un importo di 2,2 miliardi di EUR, a sostegno del piano nazionale per le reti di nuova generazione. Non è detto che lo sforzo aggiuntivo permetterà di raggiungere gli ambiziosi obiettivi dell'agenda digitale, ossia il 100% di copertura con banda larga pari o superiore a 30 Mbit/sec entro il 2020.

Il potenziale del commercio elettronico è in gran parte inutilizzato. L'Italia presenta una delle percentuali più basse di piccole e medie imprese che effettuano vendite *online* (il 7% rispetto a una media UE del 16%) e una delle percentuali più basse di consumatori che fanno acquisti *online*

(il 26% rispetto al 53% dell'UE)<sup>(128)</sup>. Per quanto riguarda il settore delle comunicazioni, inoltre, i consumatori ritengono che alcuni sottosectori, come i servizi di accesso a internet o i servizi di telefonia fissa, siano tra i peggiori dell'UE<sup>(129)</sup>. È in corso la promozione di una serie di progetti dal basso, avviati da diverse parti interessate, finalizzati al rafforzamento delle competenze digitali di cittadini, dipendenti pubblici, lavoratori, persone in cerca di lavoro e imprenditori. Questo tipo di progetti tuttavia ha più probabilità di nascere in contesti ben sviluppati dal punto di vista digitale, il che accentua le disuguaglianze geografiche e l'esclusione digitale.

### Energia

La concorrenza nel mercato della produzione di energia e in quello della fornitura di gas continua a migliorare ed è già superiore alla media dell'UE. L'Italia ha pienamente incorporato i gestori dei sistemi di trasmissione elettrica e di trasporto del gas. Inoltre, nonostante la scarsa liquidità del mercato, il livello di concorrenza sui mercati del gas è migliorato grazie all'introduzione di norme sulla gestione della congestione. Lo sviluppo della rete elettrica ha rafforzato la concorrenza sul mercato dell'energia elettrica. In termini di capacità installata, l'operatore storico detiene il 31% della quota di mercato. Si tratta di una delle quote più basse detenute da un operatore storico nell'UE<sup>(130)</sup>. Al fine di mantenere un livello sufficiente di adeguatezza del sistema nel settore dell'energia elettrica, l'Italia sta progettando di introdurre un meccanismo di regolazione della capacità. La decisione è attualmente al vaglio della Commissione, che ne accerterà la conformità alle norme UE in materia di aiuti di Stato.

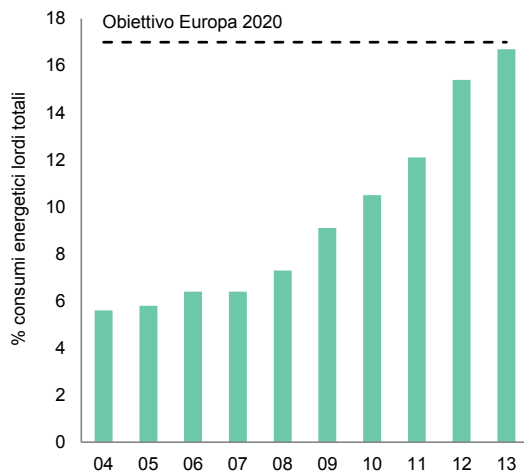
<sup>(128)</sup> Indagine comunitaria sull'uso delle TIC nelle famiglie e da parte degli individui (Eurostat).

<sup>(129)</sup> Quadro di valutazione dei mercati dei beni di consumo 2016.

<sup>(130)</sup> Quota di mercato del principale produttore di energia elettrica nel 2013 (Eurostat).

<sup>(127)</sup> Previsioni del ministero dello Sviluppo economico dopo l'ultimo monitoraggio della realizzazione delle reti NGN: <http://www.infratelitalia.it/wp-content/uploads/2015/10/Esito-Consultazione-BUL-21102015.pdf>

Grafico 3.6.3. Quota di energie rinnovabili nel consumo lordo di energia



Fonte: Commissione europea (Eurostat)

Nonostante l'elevato numero di fornitori al dettaglio, i prezzi al dettaglio nazionali sono più alti della media UE a fronte di una qualità più bassa. L'Italia è tra i paesi che hanno il più alto numero di fornitori al dettaglio nell'UE per quanto riguarda sia il mercato dell'energia elettrica sia quello del gas naturale. Le quote di mercato cumulative dei principali fornitori al dettaglio (con almeno il 5% delle quote di mercato) sono tra le più basse dell'Unione. Tuttavia dalla relazione sul monitoraggio del mercato 2015 emerge che, secondo la valutazione degli utenti il mercato del servizio di fornitura di gas si colloca al terz'ultimo posto e il mercato dell'energia elettrica si colloca invece al sett'ultimo posto nella graduatoria UE. I prezzi medi al dettaglio dell'energia elettrica sono più alti rispetto al resto dell'UE, e la rete elettrica, le misure d'intervento<sup>(131)</sup> e le tasse incidono rispettivamente nella misura del 17%, del 23% e del 13% sul prezzo finale pagato dai consumatori. L'Italia ha recentemente adottato alcune misure intese a ridurre gli oneri derivanti dai regimi di sostegno alle energie rinnovabili che gravano su consumatori e industria; inoltre, la concorrenza tra i fornitori al dettaglio sarà ulteriormente incentivata dal piano di graduale abolizione del mercato di maggior tutela. Per quanto riguarda i

<sup>(131)</sup> Sostegno delle energie rinnovabili e dell'efficienza energetica, smantellamento delle centrali nucleari, sostegno delle industrie ad alta intensità energetica e altri interventi minori.

contatori intelligenti per il gas, per gli utenti più piccoli l'obiettivo attuale è il 60% da conseguire entro il 2018. Nel marzo 2015 il governo ha confermato l'impegno finanziario per lo sviluppo di reti intelligenti e tecnologie per le energie rinnovabili.

L'Italia ha raggiunto l'obiettivo del 2020 in materia di energie rinnovabili ed efficienza energetica. Le tariffe di riacquisto e i certificati negoziabili per l'energia prodotta da fonti rinnovabili (certificati verdi) hanno permesso di conseguire risultati importanti. Nel 2014 i costi di investimento complessivi sono stati pari a 13,4 miliardi di EUR, di cui oltre il 45% relativi al fotovoltaico. Nel 2013 la quota di energie rinnovabili in Italia era pari al 17,1% circa<sup>(132)</sup> e quindi già al di sopra dell'obiettivo del 17% fissato per il 2020 (grafico 3.6.3). Un quadro normativo stabile contribuirebbe a consolidare questi risultati, sebbene persistano ostacoli amministrativi che fanno lievitare tempi e costi, soprattutto per i progetti su piccola scala. Per quanto riguarda l'efficienza energetica, l'intensità di energia primaria è di circa il 17% al di sotto della media UE. Il sistema dei certificati bianchi o titoli di efficienza energetica negoziabili è stato tra i primi meccanismi di mercato per l'efficienza energetica in Europa. Il programma di agevolazioni fiscali per l'efficienza energetica (detrazioni fiscali del 55% fino al 2013 aumentate al 65% nel 2014) si è rivelato un sistema efficace per incrementare gli investimenti a favore dell'efficienza energetica: tra il 2007 e il 2014 sono state ricevute quasi 1,9 milioni di domande e le famiglie hanno investito, ricorrendo al prestito, circa 22 miliardi di EUR, generando circa 12 miliardi di EUR di entrate fiscali. La legge finanziaria per il 2016 ha mantenuto le agevolazioni fiscali.

L'Italia è sulla buona strada per raggiungere l'obiettivo del 2020 in materia di emissioni di gas a effetto serra. La strategia Europa 2020 prevede che entro il 2020 l'Italia riduca del 13%, rispetto ai valori del 2005, le sue emissioni di gas a effetto serra che non rientrano nel sistema UE di scambio di quote di emissione (ETS). Le più recenti previsioni nazionali (che risalgono al 2015) basate sulle misure vigenti vedono l'Italia sulla buona strada per conseguire l'obiettivo del 2020 e

<sup>(132)</sup> <http://ec.europa.eu/eurostat/web/energy/data/shares>

prospettano entro tale anno un abbattimento del 18%, rispetto ai valori del 2005, delle emissioni che non rientrano nel sistema ETS. Secondo la più recente stima approssimativa per il 2014, le emissioni sono già diminuite del 22% rispetto al 2005. Il Collegato Ambientale adottato di recente include un piano nazionale per il consumo e la produzione sostenibili <sup>(133)</sup>

L'Italia presenta uno dei livelli più alti di tassazione ambientale nell'UE. Rispetto al 2010 il rapporto tassazione ambientale-PIL è aumentato, passando al 3,42% nel 2013. Anche il rapporto tassazione energetica-PIL, pari al 2,78% nel 2013, è tra i più alti dell'UE. Le tasse tuttavia non tengono pienamente conto delle esternalità ambientali e climatiche <sup>(134)</sup>. Il comitato per la fiscalità ambientale citato nel programma nazionale di riforma 2015 non è ancora operativo.

La gestione dei rifiuti e dell'acqua resta inefficiente. Problemi ambientali come la gestione inadeguata dei rifiuti e infrastrutture idriche inesistenti o inefficienti sono fonte di preoccupazione costante, in particolare nel Sud dell'Italia. Nelle Regioni del Centro-Nord le principali sfide, che hanno un forte impatto sul bilancio nazionale, sono la gestione carente del territorio, le inondazioni e l'inquinamento atmosferico <sup>(135)</sup>. Il costo economico delle inondazioni tra il 2002 e il 2013 è stato pari a 11 miliardi di EUR. Nel 2012 l'Agenzia europea dell'ambiente ha stimato a quasi 85 000 le morti premature causate da concentrazioni di particolato, biossido di azoto e ozono.

---

<sup>(133)</sup> <http://www.minambiente.it/comunicati/presentazione-del-programma-nazionale-di-prevenzione-dei-rifiuti>

<sup>(134)</sup> OCSE, Rapporto sulle performance ambientali: Italia 2013.

<sup>(135)</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. la valutazione d'impatto del pacchetto integrato Aria pulita della Commissione europea, 2013. Per la gestione del territorio: cfr. Accordo di Partenariato con l'Italia 2014-2020, adottato il 29 ottobre 2014, sezione 1A, "Analisi delle disparità", pagg. 55-63.

## ALLEGATO A

### Tabella di sintesi

Impegni

Sintesi della valutazione <sup>(136)</sup>

Raccomandazioni specifiche per paese 2015	
<p>Raccomandazione 1: conseguire un aggiustamento di bilancio verso l'obiettivo di bilancio a medio termine pari ad almeno lo 0,25% del PIL nel 2015 e allo 0,1% del PIL nel 2016, adottando le necessarie misure strutturali sia nel 2015 che nel 2016, tenuto conto dello scostamento consentito per l'attuazione di importanti riforme strutturali; assicurare che la revisione della spesa costituisca parte integrante del processo di bilancio; attuare in modo rapido e accurato il programma di privatizzazioni e ricorrere alle entrate straordinarie per compiere ulteriori progressi al fine di assicurare un percorso adeguato di riduzione del rapporto debito pubblico/PIL; attuare la legge delega di riforma fiscale entro settembre 2015, con particolare riguardo alla revisione delle agevolazioni fiscali e dei valori catastali e alle misure per migliorare il rispetto della normativa tributaria.</p>	<p>L'Italia ha compiuto progressi limitati nel dar seguito alla raccomandazione 1 (questa valutazione globale non comprende la valutazione del rispetto del patto di stabilità e crescita):</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• La revisione della spesa pubblica ha registrato progressi limitati. In Italia sono stati attuati di recente alcuni interventi positivi in materia di revisione della spesa, tuttavia gli obiettivi di risparmio tendono ad essere sistematicamente ridimensionati o a dare risultati inferiori alle aspettative. Non sono stati ancora realizzati ampi interventi in materia di agevolazioni fiscali e imprese pubbliche locali, né è stata realizzata l'estensione al livello regionale della centralizzazione degli acquisti della pubblica amministrazione. È stato rinviato il termine per la riforma, da parte del governo centrale, della procedura di bilancio verso un approccio di formazione del bilancio maggiormente incentrato sui risultati.</li><li>• È stato compiuto qualche progresso per quanto riguarda le privatizzazioni. Nel 2015 i proventi delle privatizzazioni ammontavano allo 0,4% del PIL, grazie all'operazione relativa all'ENEL e al successo dell'offerta pubblica iniziale di Poste Italiane. Per il 2016, i proventi previsti delle privatizzazioni destinati alla riduzione del debito dovrebbero essere pari allo 0,5% del PIL, ma i dettagli non sono ancora disponibili e permangono notevoli rischi di revisione al ribasso (anche a causa del recente rinvio a dopo il 2016 della privatizzazione di Ferrovie dello Stato).</li><li>• La riforma fiscale ha registrato progressi limitati. L'attuazione della legge delega per la riforma del sistema fiscale è avvenuta entro il termine previsto, con l'adozione di otto decreti legislativi. Tale legge tuttavia tralascia alcuni</li></ul>

<sup>(136)</sup> Per valutare i progressi registrati nell'attuazione delle raccomandazioni specifiche per paese del 2015 è utilizzata la classificazione seguente. "Nessun progresso": lo Stato membro non ha né annunciato né adottato misure per dar seguito alla raccomandazione specifica per paese. Questa categoria si applica anche qualora lo Stato membro abbia incaricato un gruppo di studio di valutare possibili misure; "Progressi limitati": lo Stato membro ha annunciato alcune misure per dar seguito 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 per dar seguito alla raccomandazione specifica per paese. Le misure sono promettenti, ma non tutte sono state attuate e non è detto che vengano attuate in tutti i casi; "Progressi notevoli": lo Stato membro ha adottato e in gran parte attuato misure che contribuiscono notevolmente a rispondere alla raccomandazione specifica per paese; "Attuazione completa": lo Stato membro ha adottato e attuato le misure per rispondere adeguatamente alla raccomandazione specifica per paese.



	<p>aspetti cruciali, quali la riforma dei valori catastali obsoleti e la revisione sistematica delle agevolazioni fiscali. Inoltre alcuni dei provvedimenti attuativi, quali la soglia più alta per i pagamenti in contanti e la revisione del sistema sanzionatorio per i reati fiscali, suscitano dubbi circa l'impatto sull'evasione e l'elusione fiscali. Un ultimo punto, non per importanza, sul quale soffermare l'attenzione riguarda alcune riforme fiscali adottate simultaneamente (come la recente abolizione dell'imposta sulla prima casa), che non sembrano coerenti con l'obiettivo di allargare la base imponibile e trasferire il carico fiscale dai fattori produttivi ai beni immobili e ai consumi.</p>
<p>Raccomandazione 2: adottare il piano strategico nazionale della portualità e della logistica previsto, in particolare per contribuire alla promozione del trasporto intermodale mediante migliori collegamenti; assicurare la piena operatività dell'Agenzia per la coesione territoriale in modo da determinare un sensibile miglioramento della gestione dei fondi dell'UE.</p>	<p>L'Italia ha compiuto qualche progresso nel dar seguito a questa raccomandazione:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Per quanto riguarda i porti, sono stati compiuti progressi limitati. Il piano strategico nazionale della portualità e della logistica è stato adottato, ma la Corte costituzionale ha accolto il ricorso della Regione Campania, che ha denunciato l'incostituzionalità della metodologia seguita in quanto le Regioni non sono state coinvolte direttamente. Dopo aver risolto questo problema, sarà necessario rendere operativo il piano.</li> <li>• È stato compiuto qualche progresso per quanto riguarda la gestione dei fondi UE. L'Agenzia per la coesione territoriale è diventata operativa. Inoltre, il Dipartimento delle politiche di coesione è stato riformato e adesso fa parte della Presidenza del Consiglio dei Ministri, sebbene permangano incertezze in relazione al personale.</li> </ul>
<p>Raccomandazione 3: adottare e attuare le leggi in discussione intese a migliorare il quadro istituzionale e a modernizzare la pubblica amministrazione; riformare l'istituto della prescrizione entro la metà del 2015; provvedere a che le riforme adottate per migliorare l'efficienza della giustizia civile consentano di ridurre la durata dei procedimenti.</p>	<p>L'Italia ha compiuto qualche progresso nel dar seguito a questa raccomandazione:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• È stato compiuto qualche progresso per quanto riguarda la riforma del quadro istituzionale e della pubblica amministrazione. La legge delega per la riforma della pubblica amministrazione è stata adottata ad agosto 2015. Nel gennaio 2016 il governo ha proposto una prima serie di decreti attuativi concernenti tra l'altro le partecipate, i servizi pubblici locali, la semplificazione della Conferenza dei Servizi e la semplificazione e</li> </ul>

	<p>l'accelerazione delle procedure amministrative. È ancora in corso, ma procede secondo il calendario stabilito, la discussione in Parlamento della riforma costituzionale, volta a garantire maggioranze parlamentari più stabili, a modificare il ruolo del Senato e a chiarire la ripartizione delle competenze tra i diversi livelli di governo: il voto finale della Camera dei deputati è previsto per aprile 2016. Nel maggio 2015 è stata adottata una nuova legge elettorale, che entrerà in vigore nel luglio 2016.</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• La lotta alla corruzione ha registrato progressi limitati. Sono state aumentate le pene massime per i reati di corruzione con un provvedimento che ha inoltre allungato i termini di prescrizione, ma permangono i problemi strutturali soggiacenti relativi all'istituto della prescrizione. Un progetto di legge contenente disposizioni a tal fine è ancora in discussione al Parlamento.</li><li>• Qualche progresso è stato compiuto per quanto riguarda il miglioramento dell'efficienza della giustizia civile. Le leggi del 2014 di riforma del sistema della giustizia civile sono in corso di attuazione e stanno dando qualche risultato positivo. La digitalizzazione dei processi civili è obbligatoria per il primo grado da dicembre 2014 ed è stata introdotta la possibilità del deposito telematico di specifici atti processuali tra le parti in tutti i procedimenti in primo e in secondo grado. La digitalizzazione del processo tributario è ancora in corso. Il ministero della Giustizia continua a portare avanti il cosiddetto "Piano Barbuti" e sta attuando un progetto pluriennale per ridurre l'arretrato. Due leggi delega (sulla riforma della magistratura onoraria e dei giudici di pace e sulla semplificazione delle norme procedurali civili e l'ulteriore specializzazione dei tribunali) sono ancora in discussione al Parlamento. Sebbene queste riforme possano migliorare il funzionamento del sistema giudiziario, dai dati più recenti non emergono ancora risultati positivi, in particolare per quanto riguarda la durata dei procedimenti.</li></ul>
--	---

<p>Raccomandazione 4: introdurre entro la fine del 2015 misure vincolanti per risolvere le debolezze che permangono nel governo societario delle banche, dare attuazione alla riforma concordata delle fondazioni e adottare provvedimenti per accelerare la riduzione generalizzata dei crediti deteriorati.</p>	<p>L'Italia ha compiuto notevoli progressi nel dar seguito a questa raccomandazione:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sono stati compiuti notevoli progressi per quanto riguarda il miglioramento del governo societario delle banche. Due importanti riforme societarie relative alle banche popolari e alle fondazioni bancarie sono in fase di attuazione e il governo ha appena presentato una terza riforma, che riguarda le piccole banche di credito cooperativo.</li> <li>• Il miglioramento della qualità delle attività bancarie ha registrato qualche progresso. L'Italia ha approvato una legge che modifica le disposizioni in materia di trattamento fiscale delle perdite sui prestiti e il quadro in materia di insolvenza ed esecuzione forzata, il che dovrebbe contribuire allo sviluppo di un mercato privato per le operazioni su crediti deteriorati. Le autorità hanno inoltre annunciato un sistema di garanzia senza aiuti di Stato per le cartolarizzazioni dei crediti deteriorati al fine di ridurre sensibilmente lo <i>stock</i> di tali crediti nei bilanci delle banche. La crescita dello <i>stock</i> dei crediti deteriorati nel sistema bancario è ancora a livelli record, sebbene abbia iniziato a stabilizzarsi.</li> </ul>
<p>Raccomandazione 5: adottare i decreti legislativi riguardanti la configurazione e il ricorso alla cassa integrazione guadagni, la revisione degli strumenti contrattuali, l'equilibrio tra attività professionale e vita privata e il rafforzamento delle politiche attive del mercato del lavoro; promuovere, di concerto con le parti sociali e conformemente alle prassi nazionali, un quadro efficace per la contrattazione di secondo livello; nell'ambito degli sforzi per ovviare alla disoccupazione giovanile, adottare e attuare la prevista riforma della scuola e ampliare l'istruzione terziaria professionalizzante.</p>	<p>L'Italia ha compiuto notevoli progressi nel dar seguito a questa raccomandazione:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• La revisione della cassa integrazione guadagni e degli strumenti contrattuali è stata attuata pienamente. I pertinenti decreti legislativi di attuazione del Jobs Act sono stati adottati nel giugno e nel settembre 2015.</li> <li>• Sono stati compiuti notevoli progressi per quanto riguarda l'equilibrio tra attività professionale e vita privata e le politiche attive del mercato del lavoro. I pertinenti decreti legislativi di attuazione del Jobs Act sono stati adottati nel giugno e nel settembre 2015. È necessario tuttavia superare importanti sfide amministrative, politiche e in termini di risorse per poter attuare, dall'inizio del 2016, le misure relative alle politiche attive del mercato del lavoro.</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Il decentramento della contrattazione salariale ha registrato progressi limitati. Nel gennaio 2016 i tre sindacati principali si sono accordati su una proposta relativa a un nuovo quadro di contrattazione. Tuttavia non è stata ancora raggiunta un'intesa con le associazioni dei datori di lavoro. La legge di stabilità 2016 ha introdotto incentivi fiscali sui premi di produttività concordati a livello decentrato al fine di promuovere la contrattazione decentrata.</li> <li>• La riforma della scuola ha registrato notevoli progressi. Nel luglio 2015 è stata adottata la riforma della scuola e nel gennaio 2017 saranno adottati i decreti attuativi.</li> </ul>
<p>Raccomandazione 6: attuare l'Agenda per la semplificazione 2015-2017 al fine di alleggerire gli oneri amministrativi e normativi; adottare misure finalizzate a favorire la concorrenza in tutti i settori contemplati dal diritto della concorrenza e intervenire in modo deciso sulla rimozione degli ostacoli che ancora permangono; garantire la rettifica entro la fine del 2015 dei contratti di servizi pubblici locali che non ottemperano alle disposizioni sugli affidamenti <i>in-house</i>.</p>	<p>L'Italia ha compiuto progressi limitati nel dar seguito a questa raccomandazione:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• La semplificazione del contesto imprenditoriale ha registrato qualche progresso. L'attuazione delle misure previste dall'Agenda per la semplificazione 2015-2017 prosegue secondo il calendario stabilito. Le relazioni sullo stato di avanzamento dei lavori sono disponibili su un sito web dedicato.</li> <li>• La promozione della concorrenza nei servizi ha registrato progressi limitati. La legge annuale sulla concorrenza 2015, presentata dal governo all'inizio del 2015, è stata votata in prima lettura dalla Camera dei deputati, ma attualmente è ancora in discussione al Senato. Inoltre, alcune disposizioni sono state indebolite durante il processo parlamentare.</li> <li>• Non è stato compiuto alcun progresso per quanto riguarda la rettifica dei contratti dei servizi pubblici locali. Alla fine del 2015 non erano disponibili informazioni sul numero e sull'entità dei contratti non in regola, né sulla relativa rettifica. Tuttavia nella legge delega 2015 per la riforma della pubblica amministrazione sono state inserite importanti disposizioni volte a riformare il settore.</li> </ul>

Europa 2020 (obiettivi nazionali e progressi realizzati)	
Obiettivo in materia di tasso di occupazione: 67-69%	Il tasso di occupazione, passato al 56,7% nel terzo trimestre del 2015 (dal 55,7% del 2014), mostra segni di ripresa ma l'obiettivo è ancora lontano.
Obiettivo in materia di ricerca e sviluppo (R&S): 1,53% del PIL	Gli investimenti in R&S in Italia erano pari all'1,29% del PIL nel 2014. Il paese ha quindi compiuto solo progressi limitati verso il conseguimento dell'obiettivo. Negli ultimi anni l'Italia ha ridotto il bilancio pubblico a favore di R&S e innovazione in misura più sostenuta rispetto al bilancio pubblico complessivo. A causa di questa tendenza, l'intensità di R&S nel settore pubblico in Italia è di molto inferiore alla media UE (0,53% del PIL rispetto a una media UE dello 0,72% del PIL nel 2014), mentre l'intensità di R&S delle imprese ha registrato un lieve aumento, raggiungendo lo 0,72% del PIL nel 2014 (rispetto a una media UE dell'1,3% del PIL).
Obiettivo per le emissioni di gas a effetto serra: -13% nei settori che non rientrano nel sistema ETS (rispetto alle emissioni del 2005)	Stando alle ultime proiezioni nazionali presentate alla Commissione europea nel 2015 e tenendo conto delle misure vigenti, le emissioni dovrebbero diminuire del 18% entro il 2020 rispetto ai livelli del 2005. L'Italia è quindi sulla buona strada per raggiungere il suo obiettivo di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra fissato per il 2020, con un margine del 5%.  Secondo dati approssimativi relativi al 2014, le emissioni sono diminuite del 22% tra il 2005 e il 2014.
Obiettivo relativo alle energie rinnovabili: 17%	Con una quota di energie rinnovabili pari al 17,1% nel 2014, l'Italia ha già raggiunto il suo obiettivo per il 2020. L'incertezza riguardo ai futuri regimi di sostegno alle energie rinnovabili potrebbe tuttavia comportare delle sfide per lo sviluppo del settore.  Con una quota di fonti energetiche rinnovabili nei trasporti pari al 4,5% nel 2014, l'Italia non è nemmeno a metà strada verso il conseguimento dell'obiettivo vincolante del 10% da conseguire entro il 2020 nel settore dei trasporti.

<p>Obiettivo relativo all'efficienza energetica: 158 Mtep (livello assoluto di consumo di energia primaria)</p>	<p>Sebbene l'attuale consumo di energia primaria dell'Italia sia al di sotto dell'obiettivo fissato per il 2020, sono necessari ulteriori sforzi per confermare la disassociazione dal previsto aumento del PIL nei prossimi cinque anni, poiché la diminuzione osservata nel consumo di energia primaria e finale potrebbe essere imputabile in parte alla crescita economica debole degli ultimi tempi.</p>
<p>Obiettivo relativo all'abbandono scolastico: 16%</p>	<p>L'Italia ha raggiunto il suo 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 17,3% nel 2012 al 16,8% nel 2013 e al 15% nel 2014.</p>
<p>Obiettivo relativo all'istruzione terziaria: 26-27%</p>	<p>L'Italia ha compiuto qualche progresso verso il conseguimento di questo obiettivo. Il tasso di istruzione terziaria è salito dal 21,9% nel 2012 al 22,5% nel 2013 e al 23,9% nel 2014.</p>
<p>Obiettivo relativo al rischio di povertà o di esclusione sociale: -2,2 milioni di persone a rischio di povertà o di esclusione sociale (rispetto al 2008, pari all'obiettivo di 12,9 milioni di persone a rischio di povertà o di esclusione sociale nel 2020)</p>	<p>Non soltanto non si registra alcun progresso verso il conseguimento di questo obiettivo, ma la situazione è ulteriormente peggiorata. Nel 2014 la percentuale delle persone a rischio di povertà o di esclusione sociale era del 28,3%, in leggero calo dal 28,5% del 2013 ma ancora molto più alta rispetto al 2008, quando la percentuale era del 25,5%.</p>

## ALLEGATO B

### Quadro di valutazione della procedura per gli squilibri macroeconomici

Tabella B.1: **Quadro di valutazione della procedura per gli squilibri macroeconomici - Italia**

Italia			Soglie	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Squilibri esterni e competitività	Saldo delle partite correnti (% del PIL)	Media su 3 anni	-4%/6%	-2,1	-2,8	-2,8	-2,3	-0,9	0,8
	Posizione patrimoniale netta sull'estero (% del PIL)		-35%	-24,9	-23,4	-21,9	-26,6	-28,8	-27,9
	Tasso di cambio effettivo reale (42 partner commerciali, deflatore IPCA)	Variazione % su 3 anni	±5% e ±11%	3,6	-1,9	-3,3	-6,2	0,0	0,2
	Quota del mercato delle esportazioni (% delle esportazioni mondiali)	Variazione % su 5 anni	-6%	-17,9	-19,1	-19,0	-25,3	-19,4	-14,0
	CLUP nominale - indice (2010=100)	Variazione % su 3 anni	9% e 12%	11,1	8,9	5,2	2,1	3,0	3,6
Squilibri interni	Prezzi delle abitazioni al netto dell'inflazione (variazione % su base annua)		6%	-0,1	-2,2d	-2,1p	-5,4p	-6,9p	-4,6p
	Flussi di credito al settore privato, dati consolidati (% del PIL)		14%	0,8	5,0	3,1	-0,8	-2,7	-0,9
	Debito del settore privato, dati consolidati (% del PIL)		133%	120,7	121,5	121,0	123,4	120,8	119,3
	Debito pubblico (% del PIL)		60%	112,5	115,3	116,4	123,2	128,8	132,3
	Tasso di disoccupazione	Media su 3 anni	10%	6,8	7,6	8,2	9,2	10,4	11,8
	Totale delle passività del settore finanziario (variazione % su base annua)		16,5%	5,5	3,4	3,2	7,5	-0,8	-0,7
Nuovi indicatori dell'occupazione	Tasso di attività - % della popolazione totale di età 15-64 (variazione in p.p. su 3 anni)		-0,2%	-0,3	-0,4	-0,8	1,2	1,4	1,8
	Tasso di disoccupazione di lunga durata - % della popolazione attiva di età 15-74 (variazione in p.p. su 3 anni)		0,5%	0,1	1,2	1,2	2,2	2,8	3,5
	Tasso di disoccupazione giovanile - % della popolazione attiva di età 15-24 anni (variazione in p.p. su 3 anni)		2%	3,5	7,5	8,0	10,0	12,1	13,5

"p" e "d" indicano rispettivamente i dati provvisori e una discontinuità delle serie storiche. Le cifre evidenziate non rientrano nella soglia stabilita dalla relazione sul meccanismo di allerta della Commissione europea. Per il tasso di cambio effettivo reale (REER) e il costo del lavoro per unità di prodotto (CLUP), agli Stati membri della zona euro si applica la prima soglia.

**Fonte:** Commissione europea.

# ALLEGATO C

## Tabelle standard

Tabella C.1: **Indicatori del mercato finanziario**

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Attività totali del settore bancario (% del PIL)	236,6	247,9	261,4	251,9	249,2	239,7
Percentuale delle attività delle cinque banche principali (% delle attività totali)	39,8	39,5	39,7	39,6	40,7	-
Proprietà estera del settore bancario (% delle attività totali)	13,2	13,4	13,4	12,4	12,7	-
Indicatori della solidità finanziaria:						
- crediti deteriorati (% dei crediti totali) <sup>1)</sup>	10,0	11,7	13,7	16,5	18,0	18,0
- coefficiente di adeguatezza patrimoniale (%) <sup>1)</sup>	12,1	12,7	13,4	13,7	14,3	14,5
- rendimento del capitale proprio (ROE) (%) <sup>1)</sup>	3,7	-13,0	-0,9	-11,5	-2,8	2,5
Prestiti bancari al settore privato (variazione in % su base annua)	4,0	0,9	1,7	-3,5	-0,8	-0,6
Crediti per l'acquisto di un'abitazione (variazione in % su base annua)	7,5	4,4	-0,5	-1,1	-0,9	0,4
Rapporto prestiti/depositi	118,3	125,1	117,3	111,0	108,2	102,8
Liquidità della Banca centrale in % delle passività	1,9	6,8	8,4	7,7	6,2	5,1
Debito privato (% del PIL)	121,5	121,0	123,4	120,8	119,3	-
Debito esterno lordo (% del PIL) <sup>2)</sup> - Pubblico	45,5	38,1	41,0	43,1	50,5	52,7
- Privato	29,6	27,1	30,6	31,2	31,2	32,1
Differenziale dei tassi di interesse a lungo termine rispetto al Bund (punti base)*	129,3	281,6	399,8	274,7	172,9	121,8
Differenziale dei <i>credit default swap</i> per i titoli sovrani (5 anni)*	135,9	242,6	323,2	199,7	101,6	92,2

1) Dati più recenti: secondo trimestre 2015. 2) Dati più recenti: settembre 2015. Sono escluse le autorità monetarie e le istituzioni monetarie e finanziarie. (\*) Misurato in punti base.

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

Tabella C.2: **Indicatori sociali e del mercato del lavoro**

	2010	2011	2012	2013	2014	2015 <sup>(4)</sup>
Tasso di occupazione (% della popolazione di età 20-64)	61,0	61,0	60,9	59,7	59,9	60,4
Crescita dell'occupazione (variazione % rispetto all'anno precedente)	-0,6	0,3	-0,3	-1,8	0,1	0,7
Tasso di occupazione delle donne (% della popolazione femminile di età 20-64)	49,5	49,9	50,5	49,9	50,3	50,5
Tasso di occupazione degli uomini (% della popolazione maschile di età 20-64)	72,7	72,5	71,5	69,7	69,7	70,5
Tasso di occupazione dei lavoratori anziani (% della popolazione di età 55-64)	36,5	37,8	40,3	42,7	46,2	48,2
Occupazione part-time (% del totale degli occupati di età pari o superiore a 15 anni)	15,0	15,4	17,0	17,9	18,4	18,5
Occupazione a tempo determinato (% di occupati di età pari o superiore a 15 anni con un contratto a tempo determinato)	12,7	13,3	13,8	13,2	13,6	14,0
Passaggi da un lavoro a tempo determinato a un lavoro a tempo indeterminato	25,0	21,7	17,5	21,2	18,6	-
Tasso di disoccupazione <sup>(1)</sup> (% della popolazione attiva di età 15-74)	8,4	8,4	10,7	12,1	12,7	12,1
Tasso di disoccupazione di lunga durata <sup>(2)</sup> (% della forza lavoro)	4,1	4,3	5,7	6,9	7,8	7,0
Tasso di disoccupazione giovanile (% della popolazione attiva di età 15-24)	27,9	29,2	35,3	40,0	42,7	40,9
Percentuale giovani NEET <sup>(3)</sup> (% della popolazione di età 15-24)	19,0	19,7	21,0	22,2	22,1	-
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)	18,6	17,8	17,3	16,8	15,0	-
Livello di istruzione terziaria (% della popolazione di età 30-34 con un titolo di istruzione terziaria)	19,9	20,4	21,9	22,5	23,9	-
Strutture ufficiali di custodia dell'infanzia (30 ore o più; % della popolazione di età inferiore a 3 anni)	16,0	16,0	11,0	13,0	-	-

1) 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. 2) I disoccupati di lunga durata sono le persone disoccupate da almeno 12 mesi. 3) Non occupati né inseriti in un percorso di istruzione/formazione. 4) Media dei primi tre trimestri del 2015. I dati relativi al tasso di disoccupazione totale e al tasso di disoccupazione giovanile sono destagionalizzati.

**Fonte:** Commissione europea (Indagine sulla forza lavoro nell'UE).



Tabella C.3. Indicatori sociali e del mercato del lavoro (continua)

Spesa per prestazioni di protezione sociale (% del PIL)	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Assistenza sanitaria	7,0	7,0	6,8	6,8	6,8	-
Invalità	1,6	1,6	1,5	1,5	1,6	-
Vecchiaia e superstiti	15,9	16,2	16,2	16,7	17,2	-
Famiglia/figli	1,3	1,1	1,2	1,2	1,2	-
Disoccupazione	1,5	1,5	1,5	1,6	1,7	-
Alloggio ed esclusione sociale n.e.c.	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-
<b>Totale</b>	<b>27,5</b>	<b>27,6</b>	<b>27,3</b>	<b>28,0</b>	<b>28,6</b>	<b>-</b>
di cui: prestazioni subordinate al reddito	1,8	1,6	1,6	1,6	1,6	-
Indicatori di inclusione sociale	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Persone a rischio di povertà o di esclusione sociale <sup>(1)</sup> (% della popolazione totale)	24,9	25,0	28,1	29,9	28,5	28,3
Minori a rischio di povertà o di esclusione sociale (% delle persone di età 0-17)	28,7	29,5	31,5	34,1	32,0	32,1
Percentuale a rischio di povertà <sup>(2)</sup> (% della popolazione totale)	18,4	18,7	19,8	19,5	19,3	19,4
Percentuale in stato di grave deprivazione materiale <sup>(3)</sup> (% della popolazione totale)	7,3	7,4	11,1	14,5	12,3	11,6
Percentuale di persone che vivono in famiglie a bassa intensità di lavoro <sup>(4)</sup> (% delle persone di età 0-59)	9,2	10,6	10,5	10,6	11,3	12,1
Tasso di lavoratori a rischio di povertà (% delle persone occupate)	10,2	9,5	11,0	11,0	11,0	11,0
Incidenza dei trasferimenti sociali (escluse le pensioni) sulla riduzione della povertà	21,0	21,1	19,5	20,4	21,5	21,5
Soglie di povertà (espresse nella moneta nazionale a prezzi costanti) <sup>(5)</sup>	8 860	8 997	8 854	8 610	8 211	8 120
Reddito lordo disponibile (famiglie; % crescita)	-2,3	-0,1	2,6	-2,7	0,6	0,0
Disuguaglianza nella distribuzione del reddito (rapporto tra quintili di reddito S80/S20)	5,3	5,4	5,7	5,6	5,8	5,8

1) Persone a rischio di povertà o esclusione sociale (AROPe): individui che sono a rischio di povertà (AROP) e/o versano in stato di grave deprivazione materiale e/o vivono in una famiglia ad intensità di lavoro nulla o molto bassa. 2) Percentuale di persone a rischio di povertà (AROP): percentuale delle persone con un reddito equivalente disponibile inferiore al 60% del reddito mediano equivalente nazionale. 3) Percentuale delle persone soggette ad almeno 4 delle seguenti forme di deprivazione: non potersi permettere di i) pagare l'affitto o le bollette, ii) riscaldare adeguatamente l'abitazione in cui vivono, iii) sostenere 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'automobile, vii) avere una lavatrice, viii) avere una TV a colori, o ix) avere un telefono. 4) Persone che vivono in famiglie con un'intensità di lavoro molto bassa: percentuale di persone di età 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 (IPCA) nel 2006 = 100 (l'indagine del 2007 si riferisce ai redditi del 2006). 6) In milioni di unità monetaria nazionale (EUR).

**Fonte:** EU-SILC (indicatori di inclusione sociale), ESSPROS (indicatori della spesa per i sussidi di protezione sociale).

Tabella C.4. Indicatori della politica strutturale e del contesto imprenditoriale

Indicatori di risultato	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Produttività del lavoro (reale, per dipendente, su base annua)						
Produttività del lavoro nel settore industriale	-5,89	8,62	1,13	1,62	0,60	-2,18
Produttività del lavoro nel settore delle costruzioni	-6,59	-1,49	-3,34	2,75	4,86	1,76
Produttività del lavoro nel settore dei servizi al mercato	-2,22	2,12	0,09	-1,54	0,89	-1,04
Costo del lavoro per unità di prodotto (CLUP, intera economia, su base annua)						
CLUP nell'industria	10,21	-5,78	1,68	1,37	1,96	3,48
CLUP nel settore delle costruzioni	9,13	2,34	4,93	-0,35	-3,28	-3,49
CLUP nei servizi al mercato	5,86	-0,40	1,44	2,02	1,14	2,27
<b>Contesto imprenditoriale</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>
Tempo necessario per l'esecuzione dei contratti <sup>(1)</sup> (giorni)	1 210	1 210	1 210	1 210	1 185	1 185
Tempo necessario per avviare un'impresa <sup>(1)</sup> (giorni)	10,0	10,0	6,0	6,0	7,0	7,0
Esito delle richieste di prestiti bancari da parte delle PMI <sup>(2)</sup>	0,73	0,74	0,80	1,08	0,95	1,06
<b>Ricerca e innovazione (R&amp;I)</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>
Intensità di R&S (% del PIL)	1,22	1,22	1,21	1,27	1,30	1,29
Spesa pubblica totale per l'istruzione in % del PIL, per tutti i livelli di istruzione messi insieme	4,70	4,50	4,29	n.d.	n.d.	n.d.
Numero di occupati nel settore della scienza e della tecnologia in % del totale degli occupati	32	31	32	33	33	33
Persone con diploma di istruzione terziaria <sup>(3)</sup>	13	13	13	14	14	15
Giovani con diploma di istruzione secondaria superiore <sup>(4)</sup>	76	77	77	78	78	80
Bilancia commerciale dei prodotti di alta tecnologia in % del PIL	-0,59	-1,15	-0,91	-0,61	-0,43	-0,38
<b> Mercati dei prodotti e dei servizi e concorrenza</b>				<b>2003</b>	<b>2008</b>	<b>2013</b>
Banca dati PMR (Product Market Regulation) dell'OCSE <sup>(5)</sup> (dati complessivi)				1,80	1,49	1,26
PMR dell'OCSE <sup>(5)</sup> , settore al dettaglio				3,85	4,06	3,15
PMR dell'OCSE <sup>(5)</sup> , servizi professionali				3,55	3,02	2,10
PMR dell'OCSE <sup>(5)</sup> , industrie di rete <sup>(6)</sup>				2,97	2,45	2,01

1) Le metodologie per questo indicatore (comprese le ipotesi) sono riportate in dettaglio all'indirizzo <http://www.doingbusiness.org/methodology>. 2) Media della risposta alla domanda Q7B\_a. "[Prestiti bancari]: Se avete richiesto o tentato di negoziare questo tipo di finanziamento negli ultimi sei mesi, qual è stato l'esito?". Le risposte sono state codificate come segue: zero (0) se si è ricevuto l'intero finanziamento richiesto, uno (1) se si è ricevuto quasi tutto il finanziamento richiesto, due (2) se si è ricevuta una parte ridotta del finanziamento richiesto, tre (3) se la richiesta è stata rifiutata o respinta e "valori mancanti" se la richiesta presentata è ancora in sospeso o l'intervistato non sa cosa rispondere.

3) Percentuale della popolazione di età compresa tra 15 e 64 anni che ha completato un ciclo di istruzione terziaria. 4) Percentuale della popolazione di età compresa tra 20 e 24 anni che ha completato almeno un ciclo di istruzione secondaria. 5) Indice: 0 = non regolamentato; 6 = molto regolamentato. Le metodologie per gli indicatori OCSE della regolamentazione dei mercati dei prodotti sono riportate in dettaglio all'indirizzo <http://www.oecd.org/competition/reform/indicatorsofproductmarketregulationhomepage.htm> 6) Indicatori OCSE

aggregati della regolamentazione in materia di energia, trasporti e comunicazioni (ETCR). **Fonte:** Commissione europea, "Fare Impresa" della Banca mondiale (indicatori dell'esecuzione dei contratti e del tempo necessario per avviare un'impresa), OCSE (indicatori della regolamentazione dei mercati dei prodotti), Banca centrale europea, Indagine sull'accesso ai finanziamenti delle imprese (SAFE) (indicatore dell'esito delle richieste di prestiti bancari da parte delle PMI).

Tabella C.5. Indicatori di performance della crescita verde

Performance della crescita verde		2009	2010	2011	2012	2013	2014
<i>Macroeconomiche</i>							
Intensità di energia	kgep/€	0,12	0,12	0,12	0,12	0,12	-
Intensità di carbonio	kg/€	0,34	0,35	0,33	0,33	0,31	-
Intensità in termini di risorse (reciproco della produttività delle risorse)	kg/€	0,50	0,46	0,45	0,39	0,38	0,38
Intensità di rifiuti	kg/€	-	0,11	-	0,11	-	-
Bilancia commerciale del settore energetico	% PIL	-2,6	-3,2	-3,6	-3,8	-3,3	-2,6
Incidenza dell'energia sull'IPCA	%	7,78	7,54	8,37	9,57	10,02	9,11
Differenza tra variazione del prezzo dell'energia e inflazione	%	-5,8	-3,3	5,0	9,2	0,0	-3,7
Costo reale dell'energia per unità di prodotto	% del valore aggiunto	12,5	14,0	14,4	-	-	-
Rapporto tra imposte sul lavoro e imposte ambientali	rapporto	7,7	7,7	7,0	6,2	6,3	6,0
Imposte ambientali	% PIL	2,8	2,8	3,0	3,5	3,4	3,6
<i>Settoriali</i>							
Intensità di energia nell'industria	kgep/€	0,13	0,13	0,12	0,12	0,12	-
Costo reale dell'energia per unità di prodotto nel settore manifatturiero	% del valore aggiunto	30,2	35,7	37,7	-	-	-
Percentuale di industrie ad alta intensità energetica nell'economia	% PIL	8,37	8,62	8,64	8,75	8,58	8,46
Prezzi dell'energia elettrica per gli utenti industriali medi	€/kWh	0,15	0,14	0,16	0,17	0,17	0,17
Prezzi del gas per gli utenti industriali medi	€/kWh	0,03	0,03	0,03	0,04	0,04	0,04
R&S pubblica nel settore energetico	% PIL	0,03	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02
R&S pubblica nel settore ambientale	% PIL	0,02	0,02	0,02	0,02	0,01	0,01
Tasso di riciclaggio dei rifiuti urbani	%	44,5	47,6	53,1	56,8	59,6	-
Percentuale di emissioni di gas serra coperte dall'ETS*	%	37,7	38,3	39,0	38,9	37,6	36,6
Intensità di energia nei trasporti	kgep/€	0,62	0,61	0,62	0,61	0,61	-
Intensità di carbonio nei trasporti	kg/€	1,78	1,75	1,76	1,64	1,62	-
<i>Sicurezza dell'approvvigionamento energetico</i>							
Dipendenza dalle importazioni di energia	%	83,3	84,3	81,8	79,3	76,9	-
Indice aggregato della concentrazione dei fornitori	HHI	15,8	15,1	13,4	13,9	16,2	-
Diversificazione del mix energetico	HHI	0,34	0,33	0,31	0,30	0,29	-

Tutti i macroindicatori di intensità sono espressi come rapporto tra una quantità fisica e il PIL (prezzi 2005). 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. Peso dell'energia nello IPCA: la quota di voci relative all'energia nel paniere dei consumi utilizzato per costruire lo IPCA. Differenza tra variazione del prezzo dell'energia e inflazione: componente energetica dello IPCA e totale inflazione IPCA (variazione annua %). Costo dell'energia per unità di prodotto: costi reali dell'energia come percentuale del valore totale aggiunto per l'economia. Imposte ambientali contro imposte sul lavoro e PIL: dalla banca dati della Commissione europea, "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 (in EUR 2005). Costi reali dell'energia per unità di prodotto nell'industria manifatturiera: costi reali come percentuale del valore aggiunto per i settori manifatturieri. 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 a effetto serra che rientrano nel sistema UE di scambio di quote di emissione (ETS): basata sulle emissioni di gas serra segnalate dagli Stati membri all'Agenzia europea dell'ambiente (escluse le attività connesse all'uso del suolo, ai cambiamenti di uso del suolo e alla silvicoltura). Intensità di energia nei trasporti: consumo finale di energia nei trasporti (in kgep) diviso per il valore aggiunto lordo del settore dei trasporti (in EUR 2005). 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 marittimo. Indice aggregato della concentrazione dei fornitori: riguarda il petrolio, il gas e il carbone. Valori più bassi indicano una maggiore diversificazione e quindi un rischio minore. 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. (\*) Commissione europea e Agenzia europea dell'ambiente.

**Fonte:** Commissione europea (Eurostat), se non diversamente indicato.