

#### SCHEDA DI LETTURA n. 115

# LA RACCOMANDAZIONE SUL PROGRAMMA NAZIONALE DI RIFORMA E SUL PROGRAMMA DI STABILITA' 2014 DELL'ITALIA, ATTO CONCLUSIVO DEL SEMESTRE EUROPEO

### 1. Introduzione

Il 2 giugno 2014, la Commissione europea ha presentato la "Raccomandazione di raccomandazione del Consiglio sul programma nazionale di riforma 2014 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2014 dell'Italia" (COM (2014) 413). Tale raccomandazione, presentata contestualmente per tutti gli Stati membri nonché per l'insieme della zona euro, è corredata da un documento di lavoro della Commissione (SWD (2014) 413) che contiene una valutazione del PNR e del Programma di stabilità dell'Italia, e si concentra in particolar modo sull'implementazione delle sei raccomandazioni specifiche rivolte al nostro Paese dal Consiglio nel luglio 2013, incentrate su finanze pubbliche, attuazione delle riforme precedenti, pubblica amministrazione, settore finanziario, mercato del lavoro, istruzione, politiche sociali, tassazione e apertura del mercato dei servizi e delle industrie di rete.

Sempre in data 2 giugno, la Commissione ha altresì presentato una comunicazione di sintesi ("Semestre europeo 2014: raccomandazioni specifiche per paese. Costruire la crescita", <u>COM</u> (2014) 400), che contiene un quadro valutativo generale, valido per l'UE nel suo insieme. I documenti sopra elencati, che saranno oggetto di valutazione da parte del Consiglio, chiamato ad approvare le raccomandazioni per paese, costituiscono la tappa conclusiva del Semestre europeo.

#### 2. Il Semestre europeo

L'analisi annuale della crescita (COM (2013) 800), pubblicata nel novembre 2013 come atto inaugurale del Semestre europeo 2014, individuava cinque priorità per guidare gli Stati membri verso una ripresa della crescita; portare avanti un risanamento di bilancio differenziato e favorevole alla crescita; ripristinare la normale erogazione di prestiti all'economia; promuovere la crescita e la competitività nell'immediato e per il futuro; lottare contro la disoccupazione e le conseguenze sociali della crisi; modernizzare la pubblica amministrazione.

La relazione annuale sul meccanismo di allerta (<u>COM (2013) 790</u>), pubblicata contestualmente all'analisi annuale della crescita con lo scopo di fungere da primo filtro per accertare la presenza di squilibri macroeconomici o di eventuali rischi in tal senso negli Stati membri, ha evidenziato in via generale una tendenza alla progressiva correzione degli squilibri già presenti, e ha deciso di esaminare gli sviluppi registrati in Italia e in altri 15 Stati membri per quanto riguarda l'accumulazione e la correzione degli squilibri. Gli esami approfonditi sono stati pubblicati il 5 marzo 2014 insieme a una comunicazione della Commissione (<u>COM (2014) 150</u>); il documento relativo all'Italia è il <u>SWD (2014) 83</u>.

## 3. Le valutazioni della Commissione: quadro europeo e raccomandazioni per l'Eurozona

Per quanto concerne il quadro generale a livello UE, la già citata comunicazione "Costruire la crescita" evidenzia i seguenti spunti e criticità:

- La ripresa economica sta guadagnando terreno in Europa, e dovrebbe rafforzarsi ulteriormente ed estendersi a tutti gli Stati membri entro il 2015. Rimane tuttavia fragile e ancora disomogenea, ed è accompagnata da una situazione sociale difficile e da livelli di disoccupazione senza precedenti, specie tra i giovani;
- Il nuovo sistema di governance, di coordinamento e sorveglianza delle politiche di bilancio si è dimostrato sostanzialmente adatto allo scopo, ma non è sufficiente in assenza di una forte volontà politica e di una disponibilità ad agire in modo tempestivo ed efficace da parte di tutti gli Stati membri;
- Il successo di un modello europeo di governance presuppone politiche coerenti e un'adeguata programmazione delle riforme, nonché una maggiore titolarità collettiva delle sfide, soprattutto nella zona euro. È pertanto necessario che l'Eurozona considerata nel suo insieme vada oltre l'esame delle raccomandazioni rivolte ai singoli Stati che la compongono e si concentri sempre più sugli elementi trasversali, individuati collettivamente;
- La natura delle sfide che si pongono all'UE sta cambiando. Se pochi anni fa, nel pieno della crisi, la priorità assoluta era ripristinare la credibilità di bilancio a fronte del rapido aumento dei disavanzi pubblici e del debito sovrano, per bloccare la spirale negativa tra deterioramento della posizione di bilancio e rischio di instabilità del settore bancario, e correggere tendenze non sostenibili dell'economia reale quali le gravi perdite di competitività, l'aumento del debito privato o i prezzi elevati degli alloggi, ora la sfida principale consiste nel rafforzare progressivamente l'economia reale (crescita e occupazione). Per risultare competitiva a livello mondiale e rispondere alle aspettative dei cittadini, l'UE nel suo complesso deve investire maggiormente nella R&S, nell'innovazione, nell'istruzione e nello sviluppo delle competenze, nelle politiche attive per il mercato del lavoro, nell'energia, nei trasporti e nell'economia digitale;
- La Commissione insiste sulla necessità di portare avanti le riforme in alcuni Stati membri con squilibri eccessivi (Croazia, Italia, Slovenia) e nei paesi dove la gravità degli squilibri può avere effetti di ricaduta negativi (Francia, Irlanda e Spagna). Nel complesso, le misure annunciate nei PNR sono incoraggianti e, se saranno attuate come previsto, dovrebbero essere sufficienti per ovviare a una serie di squilibri macroeconomici preoccupanti individuati in passato. Non appare pertanto necessario far scattare la parte correttiva della procedura per gli squilibri macroeconomici;
- La Commissione raccomanda, in funzione del margine di bilancio disponibile, di dare priorità agli investimenti pubblici nelle infrastrutture, nella ricerca, nell'innovazione e nel capitale umano, anche attraverso una spesa più efficiente in termini di costi;
- La Commissione raccomanda altresì ad alcuni paesi di migliorare il rispetto dell'obbligo tributario e di combattere le frodi, di ampliare la base imponibile eliminando le lacune nella tassazione esistente (esenzioni, agevolazioni, aliquote ridotte e altri regimi specifici), di sopprimere le sovvenzioni che hanno ripercussioni negative sull'ambiente e di spostare ulteriormente la base imponibile del lavoro verso un'imposizione meno nociva per la crescita;
- La Commissione evidenzia la necessità di portare avanti la riforma delle pensioni in più di metà degli Stati membri, affinché i regimi in vigore rimangano socialmente adeguati e finanziariamente sostenibili, partendo da un parametro fondamentale in termini di sostenibilità, vale a dire l'età pensionabile prevista dalla legge;
- La Commissione sottolinea l'importanza fondamentale della creazione di un'Unione bancaria, e sottolinea come il completamento dell'agenda politica e il proseguimento del risanamento dei bilanci delle banche e del rafforzamento delle riserve di capitale proprio contribuiranno ulteriormente al necessario ripristino dei canali di credito. La prossima tappa dovrebbe consistere nel creare mercati dei capitali più solidi, che si prestano più del credito bancario al finanziamento di progetti innovativi e di investimenti a lungo termine;

- La Commissione insiste in particolare, in un certo numero di raccomandazioni, sulla copertura, sull'adeguatezza e sulla struttura dei sussidi di disoccupazione e dell'assistenza sociale, per aiutare le persone a ritrovare un lavoro garantendo al tempo stesso un sostegno sufficiente al reddito a fronte dell'aumento della povertà;
- La Commissione rileva infine che, contrariamente a quanto raccomandato, negli ultimi anni molti Stati membri (tra cui Bulgaria, Italia, Slovacchia e Romania) hanno ridotto la spesa pubblica per l'istruzione. Occorrono invece strutture didattiche adeguate per accogliere i giovani studenti, in un momento nel quale i tassi di iscrizione all'insegnamento superiore aumentano, in parte, a causa della diminuzione delle opportunità occupazionali conseguente alla crisi.

Sulla base della comunicazione succitata, nonché del documento di lavoro <u>SWD (2014) 401</u>, la Commissione, nella sua "raccomandazione di raccomandazione sull'attuazione degli indirizzi di massima per le politiche economiche degli Stati membri la cui moneta è l'euro" (<u>COM (2014) 401</u>), invita:

- A promuovere e monitorare, in stretta collaborazione con la Commissione stessa, l'attuazione delle riforme strutturali nei settori più rilevanti per un corretto funzionamento della zona euro al fine di favorire la convergenza e l'aggiustamento degli squilibri interni ed esterni; a valutare e incoraggiare i progressi nell'attuazione delle riforme negli Stati membri della zona euro che presentano squilibri eccessivi e negli Stati membri della zona euro con squilibri che richiedono un intervento risoluto, al fine di limitare le ricadute negative nel resto della zona euro e di promuovere nei paesi con avanzi consistenti adeguate politiche intese a massimizzare le ricadute positive; a tenere periodicamente discussioni tematiche sulle politiche strutturali che comportano effetti potenzialmente consistenti di ricaduta, incentrandole sulla riduzione dell'elevato cuneo fiscale sul lavoro e sulla riforma dei mercati dei servizi;
- A coordinare le politiche di bilancio degli Stati membri della zona euro collaborando strettamente con la Commissione stessa, in particolare nella valutazione dei documenti programmatici di bilancio, per assicurare che l'intera zona euro si attenga in tema di bilancio a una linea coerente e favorevole alla crescita; a migliorare la qualità e la sostenibilità delle finanze pubbliche potenziando gli investimenti materiali e immateriali a livello nazionale e dell'UE; ad assicurare il rafforzamento dei quadri di bilancio nazionali, compresi i consigli nazionali per le finanze pubbliche;
- Ad assicurare la resilienza del settore bancario, in particolare intervenendo nella scia della revisione della qualità degli attivi e delle prove di stress e dando attuazione alla normativa sull'Unione bancaria; a stimolare gli investimenti del settore privato e aumentare il flusso del credito verso l'economia agendo per migliorare l'accesso delle piccole e medie imprese ai finanziamenti, approfondendo i mercati dei capitali e rilanciando il mercato delle cartolarizzazioni;
- A portare avanti i lavori sull'approfondimento dell'Unione economica e monetaria e a concorrere, in occasione del riesame previsto per fine 2014, al miglioramento del quadro di sorveglianza economica.

#### 4. Valutazione del PNR e del Programma di stabilità e raccomandazioni rivolte all'Italia

Sulla base delle raccomandazioni del 2013, dell'analisi della crescita, della relazione sul meccanismo d'allerta e sull'esame approfondito, il 22 aprile 2014 l'Italia ha trasmesso gli aggiornamenti del suo programma nazionale di riforma e del suo programma di stabilità, fornendo informazioni dettagliate sui progressi registrati dal luglio 2013 e sui piani del governo per il periodo 2014-2018.

La valutazione della Commissione muove da un esame della situazione economica e delle prospettive future del paese. Dopo una grave e prolungata recessione, la crescita dell'Italia rimane

debole (un aumento del PIL dello 0,1% nell'ultimo trimestre del 2013, seguito da un lieve calo nel primo trimestre del 2014). Nel 2013 il PIL reale è diminuito dell'1,9% (contro il 2,4% del 2012), la domanda interna ha subito un forte calo e il tasso di disoccupazione ha raggiunto in media il 12,2% della forza lavoro (con un tasso di disoccupazione giovanile pari al 40%).

Per il 2014-2015 si prevede una lenta ripresa, trainata soprattutto dalla domanda esterna. Secondo le previsioni della Commissione, il PIL reale dovrebbe crescere dello 0,6% nel 2014. Il rafforzamento della domanda esterna dovrebbe portare a un'espansione dell'attività industriale e del settore dei servizi, mentre l'aumento dei consumi privati sarà assai più graduale, a causa del persistere delle difficili condizioni del mercato del lavoro. Il consolidamento dei bilanci delle banche italiane consentirà condizioni di credito più favorevoli già nel 2015, sostenendo la domanda interna e la crescita della produzione, che dovrebbe attestarsi a un +1,2%. Con l'aumento sia delle esportazioni che delle importazioni, l'avanzo delle partite correnti dovrebbe stabilizzarsi all'1,55 del PIL nell'intero periodo 2014-2015. Visto il ritardo con cui il mercato del lavoro reagisce al miglioramento delle condizioni economiche, il numero degli occupati dovrebbe calare ancora nel 2014, per poi aumentare leggermente nel 2015.

Le proiezioni macroeconomiche contenute nel programma di stabilità dell'Italia sono leggermente superiori alle previsioni di primavera 2014 della Commissione per il 2014 e 2015 e appaiono lievemente ottimistiche per gli anni 2016-2018, quando si prevede che la crescita del PIL reale sia sostenuta dall'effetto delle riforme strutturali adottate. Il programma italiano prevede che l'occupazione torni ad aumentare a partire dall'anno prossimo e che il tasso di disoccupazione raggiunga un picco del 12,8% nel 2014 per poi diminuire progressivamente.

Il programma di stabilità e il PNR contengono una stima dell'impatto sul PIL reale, sui consumi privati, sugli investimenti fissi, sull'occupazione, sui saldi primari della pubblica amministrazione e sul rapporto debito pubblico/PIL delle seguenti riforme strutturali:

- La riforma del mercato del lavoro e le riforme dei mercati dei prodotti e del contesto imprenditoriale adottate nel 2012 e nel 2013;
- La riduzione del 10% dell'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP), adottata nel 2014, e il suo finanziamento mediante l'aumento della ritenuta sui redditi da attività finanziarie delle famiglie;
- L'annunciata revisione della spesa e la riduzione del carico fiscale sui lavoratori a basso reddito (finora adottata per il solo 2014).

L'impatto sul PIL reale di tali riforme, presupponendone la piena attuazione, è stimato in 0,3 punti percentuali entro il 2014, di 0,8 punti percentuali entro il 2015 e di 2,2 punti percentuali entro il 2018.

La valutazione sul programma di interventi illustrato nel PNR e nel programma di stabilità si articola in quattro punti essenziali: per ciascuno di essi si procede a evidenziare le principali osservazioni della Commissione, e le relative raccomandazioni proposte.

1. Politica di bilancio e fiscale. Nonostante la forte contrazione dell'economia, nel 2013 il disavanzo nominale è rimasto stabile al 3% del PIL (leggermente superiore, dunque, rispetto all'obiettivo del 2,9% cui puntava il programma 2013), grazie all'aggiustamento di bilancio messo in atto negli anni 2011-2012. Le previsioni tendenziali del programma di stabilità indicano un calo generale del rapporto spesa/PIL di 3,5 punti percentuali, nel periodo di riferimento 2014-2018, anche grazie a una crescita economica duratura. La retribuzione dei dipendenti presenta la maggiore diminuzione (-1,4 punti percentuali del PIL) anche in virtù dell'ipotesi di legislazione invariata, che implica la stabilità delle retribuzioni del settore pubblico fino al 2017. Il calo del rapporto spesa/PIL è sostenuto da una diminuzione della spesa per interessi basata sull'ipotesi di una continua diminuzione dello spread fra i titoli di stato italiani e tedeschi a 10 anni (a 150 punti base nel 2015 e a 100 punti a partire dalla fine del 2016). Durante il periodo di riferimento del programma, si prevede altresì che il rapporto

entrate/PIL diminuisca lievemente (di 0,8 punti percentuali) soprattutto a causa della flessione prevista dei contributi sociali e delle imposte dirette.

La strategia di bilancio definita nel programma di stabilità 2014 si propone di conseguire l'obiettivo a medio termine di una posizione di bilancio in pareggio in termini strutturali entro il 2016, rispettando l'aggiustamento strutturale minimo richiesto dal parametro di riferimento del debito nel periodo di transizione 2013-2015. La realizzazione dell'obiettivo a medio termine viene dunque rinviata al 2016, mentre nel luglio 2013 il Consiglio aveva raccomandato all'Italia di conseguirlo entro il 2014. A giustificazione di tale rinvio sono addotte argomentazioni basate sul regolamento (UE) n. 1175/2011 - parte del cosiddetto sixpack - con particolare riferimento alla gravità delle condizioni economiche e alle sfavorevoli condizioni di liquidità delle imprese, che hanno spinto il governo ad accelerare il rimborso dei debiti commerciali pregressi, con conseguente, ulteriore aumento del debito e, in misura minore, del disavanzo. Il programma di stabilità invoca altresì la clausola relativa alle riforme strutturali, essendo intenzione del governo attuarne varie che avrebbero da ultimo un impatto positivo sulla crescita economica e ridurrebbero il rapporto debito/PIL nei prossimi anni, e implicherebbero altresì la necessità di risorse supplementari, già finanziate e integrate nelle previsioni di bilancio.

La Commissione rileva come il saldo strutturale sia ulteriormente migliorato nel 2013, ma sia prevedibile per il 2014 un rallentamento del percorso di aggiustamento verso l'obiettivo a medio termine. Il programma di stabilità prevede in effetti un miglioramento (ricalcolato) del saldo strutturale di soli 0,2 punti percentuali del PIL per il 2014 e di 0,4 nel 2015, mentre le previsioni della Commissione, essendo basate su una stima di 0,1 punti percentuali - in uno scenario a politiche invariate - evidenziano un rischio di deviazione significativa dall'aggiustamento strutturale necessario verso l'obiettivo a medio termine nel 2015.

Anche gli obiettivi di bilancio del programma di stabilità sono soggetti a rischi al ribasso, legati alla necessità di individuare a attuare mediante la *spending review* in corso risparmi di spesa considerevoli e permanenti a tutti i livelli di governo, che saranno inoltre necessari per finanziare l'annunciata riduzione permanente dell'imposta sul reddito delle persone fisiche per i lavoratori a basso reddito.

Il programma di stabilità prevede un ulteriore aumento del rapporto debito lordo/PIL nel 2014, seguito da un calo sempre più rilevante, fino a raggiungere il 120,5% nel 2018 grazie a crescenti avanzi primari, al calo della spesa per interessi associato a una crescita nominale duratura, nonché a un ambizioso piano di privatizzazioni in grado di generare entrate pari allo 0,7% del PIL all'anno nel periodo 2014-2017. La Commissione rileva come dalle sue previsioni di primavera emerga un rischio di non conformità con il parametro di riferimento di riduzione del debito nel 2014: l'aggiustamento strutturale previsto (come già detto, pari allo 0,1% del PIL) è infatti inferiore all'aggiustamento lineare strutturale minimo richiesto che, secondo le previsioni, sarebbe di circa 0.7 punti percentuali del PIL. Tale rischio di non conformità era già stato messo in evidenza nel parere della Commissione sul documento programmatico di bilancio 2014 dell'Italia (C (2013) 8005), del 15 novembre 2013. I rischi che gravano sulle previsioni del debito contenute nel programma di stabilità (superiori a quelli relativi a eventuali maggiori disavanzi) sono legati soprattutto all'effettiva attuazione dell'ambizioso piano di privatizzazioni che il governo dichiara di voler attivare già nel 2014, ma che rimane, a giudizio della Commissione, in gran parte imprecisato.

Sulla base di tali valutazioni, il documento di lavoro della Commissione si pronuncia a sfavore della deroga richiesta dall'Italia per discostarsi dal percorso necessario verso l'obiettivo di medio termine, "a causa del rischio di non conformità con il parametro di riferimento di riduzione del debito".

La Commissione si sofferma quindi sul quadro di bilancio, segnalando come, dopo un rapido progresso nel suo sviluppo, il ritmo delle riforme abbia subito un vistoso rallentamento. In particolare, c'è stato un significativo ritardo nell'istituzione dell'Ufficio parlamentare di bilancio che fungerà da organismo indipendente di bilancio in Italia,

elemento fondamentale per la realizzazione degli impegni assunti dall'Italia in particolare nel contesto del *two-pack* e del patto di bilancio.

Per quanto riguarda la sostenibilità a lungo termine, i rischi per il debito pubblico italiano sono medio-bassi, ma solo a condizione che l'attuale politica di bilancio non sia allentata<sup>1</sup>.

La raccomandazione di raccomandazione invita l'Italia a "rafforzare le misure di bilancio per il 2014 alla luce dell'emergere di uno scarto rispetto ai requisiti del patto di stabilità e di crescita, in particolare alla regola della riduzione del debito, stando alle previsioni di primavera 2014 della Commissione; nel 2015, operare un sostanziale rafforzamento della strategia di bilancio al fine di garantire il rispetto del requisito di riduzione del debito, per poi assicurare un percorso sufficientemente adeguato di riduzione del debito pubblico; portare a compimento l'ambizioso piano di privatizzazioni; attuare un aggiustamento di bilancio favorevole alla crescita basato sui significativi risparmi annunciati che provengono da un miglioramento duraturo dell'efficienza e della qualità della spesa pubblica a tutti i livelli di governo, preservando la spesa atta a promuovere la crescita, ossia la spesa in ricerca e sviluppo, innovazione, istruzione e progetti di infrastrutture essenziali; garantire l'indipendenza e la piena operabilità dell'Ufficio parlamentare di bilancio il prima possibile ed entro settembre 2014, in tempo per la valutazione del documento programmatico di bilancio 2015<sup>2</sup>.

Per quanto attiene al sistema tributario, a tutt'oggi il carico fiscale grava pesantemente sui fattori di produzione e molto meno sui consumi rispetto alla media UE. Nel 2013 il Consiglio aveva raccomandato all'Italia di spostare la pressione fiscale dal lavoro e dal capitale verso i consumi, i beni immobili e l'ambiente, anche rivedendo le agevolazioni IVA e le agevolazioni fiscali dirette e riformando il sistema catastale. Allo stadio attuale, secondo la Commissione, l'Italia ha alleggerito la pressione fiscale sui fattori produttivi in maniera limitata, innalzando fino al 22% l'aliquota IVA ma lasciando invariati la portata e il livello delle aliquote ridotte, riducendo lievemente le imposte sul lavoro (in una misura pari allo 0,15% del PIL a partire dal 2015) e il cuneo fiscale sul lavoro (attraverso una riduzione dell'imposta sul reddito delle persone fisiche di fascia bassa e la diminuzione del 10% dell'IRAP). Inoltre, nel 2013, l'imposizione periodica dei beni immobili è stata nuovamente riformata dopo l'aumento adottato a fine 2011, e le relative entrate dovrebbero diminuire leggermente. L'impatto distorsivo dell'imposizione fiscale sull'economia è acuito dall'elevata evasione fiscale, associata alla forte presenza di un'economia sommersa e di irregolarità nel mercato del lavoro. L'Italia ha adottato ulteriori misure intese a garantire l'applicazione delle norme tributarie, ma occorre ancora un'azione decisa per migliorare i rapporti tra i contribuenti e l'amministrazione tributaria e per prevenire l'evasione fiscale. Una volta attuata, la legge delega in materia tributaria adottata dal Parlamento italiano nel febbraio 2013 potrebbe rappresentare un importante passo avanti, in quanto essa dà mandato al governo di rivedere i valori catastali in base ai valori di mercato correnti, e prevede una revisione delle spese fiscali, comprese le aliquote ridotte IVA, che contribuirebbe a ridurre le distorsioni.

La raccomandazione di raccomandazione invita l'Italia a trasferire ulteriormente il carico fiscale dai fattori produttivi ai consumi, ai beni immobili e all''ambiente; a valutare l'efficacia della recente riduzione del cuneo fiscale, riesaminare la portata delle agevolazioni fiscali dirette e allargare la base imponibile, soprattutto sui consumi; a vagliare l'adeguamento delle accise sul diesel e sulla benzina e la loro indicizzazione

\_

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Sul punto in questione si soffermavano anche le conclusioni dell'esame approfondito dell'Italia nel quadro della procedura per gli squilibri macroeconomici, secondo le quali la riduzione dell'elevato debito pubblico ad un ritmo soddisfacente necessita di una costante disciplina di bilancio. Il conseguimento dell'obiettivo a medio termine di un bilancio strutturalmente in pareggio e il raggiungimento e il mantenimento di avanzi primari considerevoli per un lungo periodo di tempo sono essenziali per porre l'elevato rapporto debito pubblico/PIL dell'Italia su un percorso di riduzione continua, preservando nel contempo la fiducia degli investitori.

legata all'inflazione; ad attuare la legge delega di riforma fiscale entro marzo 2015, con particolare riferimento ai decreti che riformano il sistema catastale; a sviluppare ulteriormente il rispetto degli obblighi tributari, rafforzando la prevedibilità del fisco, semplificando le procedure, migliorando il recupero dei debiti fiscali e modernizzando l'amministrazione fiscale; a perseverare nella lotta contro l'evasione fiscale, adottando misure aggiuntive per contrastare l'economia sommersa e il lavoro irregolare.

Quanto infine al settore finanziario, il prolungarsi della crisi ha eroso la capacità delle banche di sostenere la ripresa e l'aggiustamento economici. L'alto rischio di credito e gli elevati costi di finanziamento delle banche, in parte dovuti alla frammentazione dei mercati finanziari della zona euro, sommati a fattori comuni quali l'introduzione di requisiti patrimoniali più severi, fanno sì che siano mantenute rigide condizioni di credito, in particolare a discapito delle piccole imprese. Inoltre, alcuni segmenti del settore bancario sono ancora caratterizzati da debolezze in termini di prassi di governo societario e di efficienza sotto il profilo dei costi. I mercati dei capitali in Italia, in particolare i mercati azionari, sono insufficientemente sviluppati, il che rende difficile il reperimento da parte delle imprese di adeguati finanziamenti esterni per le attività innovative, mantenendone invariata la dipendenza dalle banche.

L'Italia ha compiuto qualche progresso per dar seguito alle raccomandazioni di luglio 2013. Più in particolare, si sono registrati dei passi avanti per quanto riguarda il problema del deterioramento della qualità degli attivi, in linea con le priorità stabilite nell'Analisi annuale della crescita 2014. I progressi per affrontare l'efficienza di costo relativamente debole sono stati invece limitati, ma sono state prese alcune misure per rafforzare il governo societario. Alcuni progressi, infine, sono stati compiuti verso la diversificazione dell'accesso delle imprese ai finanziamenti e la riduzione della loro tendenza a finanziarsi attraverso il debito, due priorità indicate nell'Analisi annuale della crescita 2014, nonché nel rimborso da parte del governo dei debiti commerciali pregressi.

La raccomandazione di raccomandazione invita l'Italia a rafforzare la resilienza del settore bancario, garantendone la capacità di gestire e liquidare le attività deteriorate per rinvigorire l'erogazione di prestiti all'economia reale; a promuovere l'accesso delle imprese, soprattutto quelle di piccole e medie dimensioni, ai finanziamenti non bancari; a continuare a promuovere e monitorare pratiche efficienti di governo societario in tutto il settore bancario, con particolare attenzione alle grandi banche cooperative e alle fondazioni, al fine di migliorare l'efficacia dell'intermediazione finanziaria.

2. **Mercato del lavoro, istruzione e politiche sociali.** Il tasso di disoccupazione è raddoppiato dal 2007 e la partecipazione al mercato del lavoro rimane molto bassa, mentre il costo del lavoro per unità di prodotto tuttora in ascesa grava sulla competitività.

Nelle raccomandazioni di luglio 2013 si invitava l'Italia ad assicurare l'effettiva attuazione delle riforme del mercato del lavoro e del quadro per la determinazione dei salari, adottare ulteriori provvedimenti per promuovere la partecipazione al mercato del lavoro, in particolare delle donne e dei giovani, e migliorare i servizi pubblici per l'impiego; di rafforzare l'istruzione e la formazione professionale, migliorare i servizi di orientamento e di consulenza per gli studenti del ciclo terziario, aumentare gli sforzi per scongiurare l'abbandono scolastico e migliorare la qualità e i risultati nel campo dell'istruzione.

Ad avviso della Commissione, l'Italia ha compiuto progressi limitati nel dar seguito a queste raccomandazioni. Per quanto concerne il lavoro, il governo intende introdurre ulteriori misure relative alla semplificazione dei contratti, alle politiche attive del mercato del lavoro, alle indennità di disoccupazione e ai disincentivi al lavoro. I passi positivi compiuti verso un ulteriore decentramento della contrattazione salariale potrebbero favorire un migliore adeguamento dei salari all'andamento della produttività e alle condizioni locali del mercato del lavoro. Sono state altresì adottate misure per combattere la disoccupazione giovanile, ma il loro campo di applicazione è limitato e la loro efficacia incerta. Le condizioni per il

ricorso ai contratti di lavoro a tempo determinato sono state in parte attenuate, accrescendo la flessibilità in entrata rispetto alla riforma del 2012, e il bassissimo livello di diffusione dei contratti di apprendistato ha spinto il governo ad attenuare alcuni dei requisiti. Nonostante le misure recentemente annunciate, gli interventi volti ad aumentare la partecipazione delle donne al mercato del lavoro sono stati finora limitati, come in forte ritardo è l'intervento per il rafforzamento dei servizi pubblici per l'impiego.

La raccomandazione di raccomandazione invita l'Italia a valutare entro la fine del 2014 gli effetti delle riforme del mercato del lavoro e del quadro di fissazione dei salari sulla creazione di posti di lavoro, adoperandosi al contempo per una piena tutela sociale dei disoccupati ma limitando l'uso della cassa integrazione guadagni per facilitare la riallocazione della manodopera; a rafforzare il legame tra le politiche del mercato del lavoro attive e passive, e potenziare il coordinamento e l'efficienza dei servizi pubblici per l'impiego; a intervenire concretamente per aumentare il tasso di occupazione femminile, adottando entro marzo 2015 misure che riducano i disincentivi fiscali al lavoro delle persone che costituiscono la seconda fonte di reddito familiare; a fornire in tutto il paese servizi idonei ai giovani non iscritti alle liste dei servizi pubblici per l'impiego ed esigere un impegno rafforzato da parte del settore privato a offrire apprendistati e tirocini di qualità entro la fine del 2014, in conformità agli obiettivi della garanzia per i giovani.

Ancor più negativo, secondo la Commissione, è lo stato di implementazione delle raccomandazioni in materia di istruzione. La spesa pubblica italiana in percentuale del PIL è inferiore alla media UE (4,2% contro il 5,3% nel 2012), il tasso di abbandono, seppur in calo, rimane al di sopra della media comunitaria, e particolare preoccupazione desta il basso livello di istruzione in confronto ad altri Stati membri dell'UE. Qualche progresso si è registrato nel miglioramento dei servizi di orientamento e consulenza e nella riduzione del tasso di abbandono scolastico nel ciclo di istruzione secondaria e terziaria, mentre le iniziative volte a rafforzare il sistema di istruzione e formazione professionale sono di portata limitata, il controllo della qualità della scuola è ancora in fase iniziale e non vi sono progressi effettivi nella diversificazione della carriera degli insegnanti o negli interventi volti a migliorare la qualità delle università. Si è fatta infine più forte la consapevolezza delle carenze di competenze informatiche, ma non sono state adottate misure efficaci per porvi rimedio.

La raccomandazione di raccomandazione invita l'Italia a rendere operativo il sistema nazionale per la valutazione degli istituti scolastici per migliorare i risultati della scuola e, di conseguenza, ridurre i tassi di abbandono scolastico; ad accrescere l'apprendimento basato sul lavoro negli istituti per l'istruzione e la formazione professionale del ciclo secondario superiore e rafforzare l'orientamento professionale nel ciclo terziario; a istituire un registro nazionale delle qualifiche e ad assicurare che i finanziamenti pubblici premino in modo più congruo la qualità dell'istruzione superiore e della ricerca.

Quanto alle politiche sociali, la percentuale di persone a rischio di povertà e di esclusione sociale è in rapida crescita e il sistema di protezione sociale non riesce a far fronte al problema. In Italia la spesa sociale è largamente orientata a favore degli anziani e dominata dalla spesa per le pensioni, che, con il 17% del PIL nel 2012, rappresentava una delle quote più elevate in Europa. I passi compiuti verso una maggiore protezione contro la povertà (approvazione di un sistema aggiornato di accertamento dei redditi, facilitazione dell'accesso agli alloggi per le persone in condizioni difficili, introduzione di un nuovo programma sperimentale di "sostegno per l'inclusione attiva" per le persone in situazioni più svantaggiate, che si basa sulla nuova "social card") vanno nella direzione giusta, segnata dalle raccomandazioni di luglio 2013, ma è necessario un loro attento monitoraggio.

La raccomandazione di raccomandazione invita l'Italia a estendere gradualmente il regime pilota di assistenza sociale, senza incidenze di bilancio, assicurando

un'assegnazione mirata, una condizionalità rigorosa e un'applicazione uniforme su tutto il territorio, e rafforzarne la correlazione con le misure di attivazione, e a migliorare l'efficacia dei regimi di sostegno alla famiglia e la qualità dei servizi a favore dei nuclei famigliari a basso reddito con figli.

3. Misure strutturali a favore della crescita sostenibile e della competitività. Le raccomandazioni di luglio 2013 invitavano l'Italia a rafforzare la concorrenza e a ridurre le strozzature nei servizi e nelle industrie di rete. Nonostante i forti progressi nella regolamentazione dei mercati dei prodotti verificatisi negli ultimi quindici anni, infatti, l'attuazione delle misure adottate è spesso inefficace, in parte a causa dell'insufficiente coordinamento fra autorità centrali e locali, e permangono inefficienze e restrizioni della concorrenza in importanti servizi e industrie di rete.

Secondo la Commissione, l'Italia ha compiuto progressi limitati nel dar seguito alle raccomandazioni. La riforma delle professioni regolamentate è in fase di attuazione, ma rimangono in vigore disposizioni che limitano la concorrenza, in particolare per quanto riguarda la professione forense; è ancora presente un notevole potenziale per ulteriori misure finalizzate a favorire la concorrenza, specie per quanto concerne il mercato dei servizi postali e il settore assicurativo; si sono registrati progressi molto limitati nel settore dei servizi pubblici locali (anche se il PNR ne prevede il riordino entro il settembre 2014), con forti criticità specie nei servizi di trasporto locale; il sistema di licenze/concessioni, in particolare per le attività idroelettriche e marittime, ostacola l'accesso al mercato nazionale e si discosta dai principi del mercato interno. Per quanto concerne le industrie di rete, sono stati compiuti progressi limitati nelle telecomunicazioni riguardo all'installazione di reti fisse a banda larga ad alta velocità; è necessario che l'Autorità di regolazione dei trasporti diventi pienamente operativa e adempia il suo mandato, compresa la formulazione di un parere sulla separazione proprietaria nel settore ferroviario; urge un miglioramento del sistema portuale, ostacolato da una gestione scadente e dalla mancanza di interconnessioni. Il quadro della concorrenza è invece solido per l'energia elettrica ed è notevolmente migliorato per il gas. I prezzi dell'energia elettrica rimangono però elevati, causa gli alti costi approvvigionamento e la presenza di pesanti imposte e prelievi. Il mercato dell'energia è inoltre ostacolato nel suo funzionamento dalla presenza di strozzature infrastrutturali, con particolare riferimento a una insufficiente capacità di rete per quanto concerne l'elettricità, e di stoccaggio nel settore del gas. L'Italia mira a superare gli obiettivi della strategia Europa 2020 in materia di clima ed energia, ma ad avviso della Commissione non riuscirà a conseguire l'obiettivo relativo alle emissioni di gas serra solo basandosi sulle misure vigenti<sup>3</sup>; inoltre, la gestione dei rifiuti (in particolare nel meridione) e le infrastrutture idriche presentano gravi carenze.

Per quanto riguarda la ricerca e lo sviluppo, alcune misure recenti potrebbero contribuire a un sistema di ricerca più aperto e competitivo, in conformità con gli obiettivi dello Spazio europeo di ricerca. I progressi sono stati tuttavia limitati nel promuovere la capacità di ricerca dell'Italia nel settore privato: nel 2012 l'attività di R&S in rapporto al PIL è stata dell'1,27%, livello ancora inferiore all'obiettivo nazionale dell'1,53% nell'ambito della strategia Europa 2020, e con un divario rispetto alla media UE particolarmente elevato nel settore privato (0,69% del PIL contro l'1,30%). Le misure adottate dal Governo vanno nella giusta direzione ma il loro impatto potenziale è limitato anche a causa di ritardi nell'attuazione. Ad esempio, per completare gli inviti a presentare proposte per i cd. "distretti tecnologici" sono occorsi due anni e mezzo, e la definizione di strategie di specializzazione intelligente necessarie per dare attuazione ai Fondi strutturali e d'investimento europei 2014-2020 è in ritardo rispetto al calendario previsto.

\_

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> Secondo le stesse proiezioni nazionali, le emissioni aumenteranno nuovamente e in uno scenario con soltanto le misure vigenti l'obiettivo per il 2020 sarà superato di circa il 3,5%. Con l'aggiornamento del piano d'azione nazionale approvato nel 2013 sono state previste nuove azioni per ridurre le emissioni di gas a effetto serra.

La raccomandazione di raccomandazione invita l'Italia a promuovere l'apertura del mercato e rimuovere gli ostacoli rimanenti e le restrizioni alla concorrenza nei settori dei servizi professionali e dei servizi pubblici locali, delle assicurazioni, della distribuzione dei carburanti, del commercio al dettaglio e dei servizi postali; a garantire la pronta e piena operatività dell'Autorità di regolazione dei trasporti entro settembre 2014; ad approvare l'elenco delle infrastrutture strategiche del settore energetico e a potenziare la gestione portuale e i collegamenti tra i porti e l'entroterra.

**4. Modernizzazione della pubblica amministrazione**. Nonostante gli sforzi compiuti, le inefficienze della pubblica amministrazione, compreso il sistema giudiziario, continuano a gravare sulla competitività e la crescita, e rallentano l'attuazione delle riforme. I problemi fondamentali riguardano l'elevato arretrato giudiziario e la lunghezza dei procedimenti civili, le inefficienze in materia di appalti pubblici e nella gestione dei fondi UE destinati al Mezzogiorno, nonché un coordinamento e una ripartizione delle competenze tra i diversi livelli di governo non chiari e inefficaci.

Per quanto concerne l'efficienza del settore pubblico, dalla relazione di monitoraggio pubblicata nel dicembre 2013 dal governo risulta che dei 313 provvedimenti attuativi previsti dalle disposizioni legislative in vigore dall'aprile al dicembre 2013, solo il 15% era già stato adottato. Uno su cinque non era ancora stato adottato, nonostante i termini fossero scaduti. Nel marzo 2014 il governo ha adottato un disegno di legge di modifica costituzionale - che dovrebbe essere approvato entro la fine del 2015 - volto a rivedere ulteriormente il titolo V della Costituzione, trasferendo di nuovo determinate competenze al livello centrale e cercando di ridurre i conflitti di competenza. Un disegno di legge di ampia portata sulla semplificazione è stato presentato in Parlamento nel giugno 2013, ma non è ancora stato adottato. Alcuni progressi si sono registrati per ridurre i ritardi di pagamento della pubblica amministrazione, anche mediante il decreto-legge presentato nell'aprile del 2014, mentre rimangono da affrontare in modo esauriente la riforma del pubblico impiego e la qualità della regolamentazione. Va peraltro ricordato come nel periodo 2007-2012 il numero dei dipendenti pubblici sia sceso di oltre il 6%, allineandosi in linea di massima con la media OCSE. Il PNR ha annunciato un piano ambizioso per ridurne l'età media, migliorare la mobilità del personale, introdurre un nuovo sistema di incentivi connesso alla valutazione dei risultati ottenuti, rafforzare la responsabilità manageriale e contenere le retribuzioni degli alti dirigenti. Quanto agli appalti pubblici, molteplici regioni, province e comuni stanno realizzando i propri sistemi per gli appalti elettronici, peraltro spesso non interoperabili, e lo scarso coordinamento a livello nazionale accentua il rischio di duplicazioni.

In tema di giustizia, la riorganizzazione dei tribunali, ultimata a fine 2013, dovrebbe ottimizzarne le dimensioni, consentire la specializzazione e creare economie di scala. La capacità dei tribunali di risolvere le controversie civili e commerciali è aumentata, ma il numero di cause pendenti è tuttora molto elevato. Alla fine del 2013 è stata introdotta la mediazione obbligatoria per alcune tipologie di cause, ma le prove finora raccolte indicano che, in metà delle procedure di mediazione avviate, il convenuto non ha partecipato all'incontro di mediazione. La legge anticorruzione del 2012 è lentamente attuata, ma la relativa autorità nazionale (ANAC), incaricata di coordinare le politiche preventive anticorruzione a livello nazionale, conta solo su un organico limitato e non dispone di poteri sanzionatori. L'Italia inoltre non ha ancora rivisto la disciplina dei termini di prescrizione, il che, considerata la lunghezza dei procedimenti giudiziari, rischia di costituire un serio problema nella lotta contro la corruzione.

Infine, le misure finora adottate per migliorare la gestione dei fondi UE sono limitate. Alla fine del 2013 è stata istituita una nuova agenzia per la coesione territoriale con poteri specifici per gestire i fondi strutturali. Tuttavia, i ritardi operativi, la mancanza di chiarezza in merito al reale mandato dell'agenzia in relazione alle amministrazioni regionali e le incertezze circa il suo organico ne mettono in forte dubbio la capacità di produrre i necessari

cambiamenti gestionali. Il PNR e il progetto di accordo di partenariato per il 2014-2020 definiscono entrambi una serie di misure per rafforzare la capacità, tra cui la necessità per tutte le autorità di gestione di elaborare un piano per il potenziamento amministrativo, che stabilisca il livello minimo di struttura e di competenze necessarie per gestire le ingenti risorse loro affidate. Non sono però specificate le misure concrete previste a livello centrale per indirizzare e seguire il processo complessivo.

La raccomandazione di raccomandazione invita l'Italia, nell'ambito di un potenziamento degli sforzi intesi a far progredire l'efficienza della pubblica amministrazione, a precisare le competenze a tutti i livelli di governo; a garantire una migliore gestione dei fondi dell'UE attraverso un'azione risoluta di miglioramento della capacità di amministrazione, della trasparenza, della valutazione e del controllo di qualità a livello regionale, specialmente nelle regioni del Mezzogiorno; a potenziare ulteriormente l'efficacia delle misure anticorruzione, in particolare rivedendo l'istituto della prescrizione entro la fine del 2014 e rafforzando i poteri dell'autorità nazionale anticorruzione; a monitorare con tempestività gli effetti delle riforme adottate per aumentare l'efficienza della giustizia civile, con l'obiettivo di garantirne l'efficacia; a potenziare l'efficienza degli appalti pubblici, semplificando le procedure attraverso l'uso degli appalti elettronici e la garanzia della corretta applicazione delle regole relative alle fasi precedenti e successive all'aggiudicazione.