

Bruxelles, 22.2.2017
SWD(2017) 77 final

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

Relazione per paese relativa all'Italia 2017
Comprensiva dell'esame approfondito sulla prevenzione e la correzione degli squilibri
macroeconomici

che accompagna il documento

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL
CONSIGLIO, ALLA BANCA CENTRALE EUROPEA E ALL'EUROGRUPPO**

**Semestre europeo 2017: valutazione dei progressi in materia di riforme strutturali,
prevenzione e correzione degli squilibri macroeconomici e risultati degli esami
approfonditi a norma del regolamento (UE) No 1176/2011**

{COM(2017) 90 final}
{SWD(2017) 67 final - SWD(2017) 93 final}

INDICE

Sintesi	1
1. Situazione e prospettive economiche	5
2. Progressi in relazione alle raccomandazioni specifiche per paese	15
3. Sintesi delle principali conclusioni dell'esame approfondito previsto dalla procedura per gli squilibri macroeconomici	21
4. Le priorità di riforma	29
4.1. Finanze pubbliche e tassazione	29
4.2. Settore finanziario	34
4.3. Mercato del lavoro, istruzione e politiche sociali	43
4.4. Investimenti	52
4.5. Politiche settoriali	59
4.6. Pubblica amministrazione	65
A. Tabella di sintesi	70
B. Quadro di valutazione della procedura per gli squilibri macroeconomici	78
C. Tabelle standard	79
Riferimenti	84

ELENCO DELLE TABELLE

1.1 Principali indicatori economici, finanziari e sociali – Italia	15
2.1 Tabella riassuntiva di valutazione dei progressi rispetto alle raccomandazioni specifiche per paese 2016	18
3.1. Matrice di valutazione della procedura per gli squilibri macroeconomici (*) – Italia	26
4.2.1. Indicatori chiave del sistema bancario italiano	34
4.2.2. Indicatori chiave del sistema bancario italiano per segmento, secondo trimestre 2016	36
4.2.3. Obbligazioni bancarie per rango (seniority), tipo di detentore e dimensione della banca emittente, secondo trimestre del 2016	38

B.1.	Quadro di valutazione della procedura per gli squilibri macroeconomici per l'Italia	78
C.1.	Indicatori del mercato finanziario	79
C.2.	Indicatori del mercato del lavoro e sociali	80
C.3.	Indicatori del mercato del lavoro e sociali (continua)	81
C.4.	Indicatori di risultato e politica relativi ai mercati del prodotto	82
C.5.	Crescita verde	83

ELENCO DEI GRAFICI

1.1.	Contabilità della crescita dell'Italia per periodo	5
1.2.	PIL reale e componenti	6
1.3.	Stock netto di capitale	6
1.4.	PIL reale e componenti della domanda interna a livello macroregionale	7
1.5.	Crescita del deflatore del PIL e contributi	8
1.6.	Crescita del PIL reale e dell'occupazione	9
1.7.	Andamento dell'occupazione e dei contributi per fascia di età	10
1.8.	Crediti bancari alle imprese per dimensione e profilo di rischio dell'impresa	12
1.9.	Italia: indicatori delle finanze pubbliche	13
1.10.	Evoluzione del rapporto debito pubblico/PIL dell'Italia secondo diverse analisi di sostenibilità del debito	14
3.1.	Cause della variazione del rapporto debito pubblico/PIL dell'Italia	22
3.2.	Livello delle esportazioni, del tasso di cambio e degli indicatori della competitività di costo dell'Italia	24
3.3.	Competitività dei prezzi sulla base dei prezzi alla produzione nel settore manifatturiero, medie su 12 mesi	24
4.1.1.	Evoluzione della spesa primaria reale delle amministrazioni pubbliche e crescita del PIL potenziale	30
4.1.2.	Proiezioni a lungo termine della spesa pensionistica pubblica lorda	30
4.2.1.	Strumenti di debito deteriorati netti in% del totale dei fondi propri ai fini dei requisiti di solvibilità, secondo trimestre del 2016	39
4.2.2.	Rapporto tra crescita dei prestiti e qualità delle attività delle banche	40
4.2.3.	Distribuzione cumulativa dello stock di sofferenze italiano per valore del prestito e numero di mutuatari, terzo trimestre del 2016	40
4.3.1.	Contributo alla crescita annuale dell'occupazione per situazione contrattuale	44
4.3.2.	Spesa pubblica per le politiche del mercato del lavoro, 2014	47
4.3.3.	Lavoratori a voucher e numero medio di voucher pagati per lavoratore, 2008-2015	49

4.3.4. Persone a rischio di povertà o di esclusione sociale per regione NUTS 2, 2015	50
4.3.5. Spesa nominale delle amministrazioni pubbliche per funzione, 2007-2014	52
4.4.1. Investimenti, prezzi correnti	54
4.4.2. Variazione degli investimenti per tipo di attività, prezzi correnti	55
4.4.3. Investimenti per macrosettore, prezzi correnti	55
4.5.1. Efficienza del mercato dei beni, 2016	59
4.5.2. Indicatore di restrittività per professione, 2016	60
4.5.3. Risposta della pubblica amministrazione alle esigenze delle PMI	62
4.5.4. Facilità di fare impresa nel 2017 e numero delle riforme attuate nel periodo 2010-2016	62
4.6.1. Indicatore di efficienza della pubblica amministrazione, 2016	65
4.6.2. Scomposizione percentuale della retribuzione media dei dipendenti pubblici che non svolgono funzioni dirigenziali, 2014	66
4.6.3. Rapporto totale tra numero di procedimenti penali prescritti e di procedimenti penali conclusi per grado	69

ELENCO DEI RIQUADRI

2.1. Contributo del bilancio UE al cambiamento strutturale dell'Italia	19
3.1. Ricadute	25
4.1.1. Effetti distributivi di uno spostamento del carico fiscale dal lavoro ai consumi	33
4.4.1. Sfide e riforme in materia di investimenti in Italia	57
4.5.1. Punti salienti: legge sulle start-up e piano Industria 4.0 dell'Italia	63

SINTESI

La presente relazione valuta l'economia italiana alla luce dell'analisi annuale della crescita pubblicata dalla Commissione europea il 16 novembre 2016. In tale analisi la Commissione invita gli Stati membri dell'UE a raddoppiare gli sforzi sui tre elementi del triangolo virtuoso della politica economica: promozione degli investimenti, prosecuzione delle riforme strutturali e gestione responsabile delle politiche di bilancio. In tale contesto gli Stati membri dovrebbero migliorare l'equità sociale per realizzare una crescita più inclusiva. Contestualmente a tale analisi, la Commissione ha pubblicato la relazione sul meccanismo di allerta con cui ha dato avvio al sesto ciclo annuale della procedura per gli squilibri macroeconomici. Nella presente relazione è presentato l'esame approfondito che la relazione sul meccanismo di allerta 2017 ha ritenuto dovesse essere effettuato per l'economia italiana.

Nel 2016 è proseguita una moderata ripresa. Il PIL reale dovrebbe essere cresciuto dello 0,9% nel 2016 dopo lo 0,7% del 2015 (e la crescita dovrebbe rimanere dell'1% circa nel 2017-2018). Tuttavia, la ripresa prevista dovrebbe essere più contenuta rispetto alla zona euro. Si prevede che le dinamiche della domanda globale porteranno ad una crescita più marcata delle esportazioni, sebbene la competitività esterna non sia ancora in fase di miglioramento. Nel settore bancario, il livello elevato dei crediti deteriorati, sommato alla redditività strutturalmente scarsa, indebolisce la capacità delle banche di sostenere gli investimenti e la ripresa economica. L'inflazione generale IAPC dovrebbe registrare un'accelerazione dai livelli prossimi allo zero del 2014-2016 e attestarsi all'1,4% nel 2017 e all'1,3% nel 2018, a causa principalmente dell'aumento dei prezzi dell'energia.

Il mercato del lavoro è in graduale miglioramento. Le condizioni del mercato del lavoro stanno migliorando dal 2014, con un aumento del numero degli occupati dello 0,8% nel 2015 e dell'1,2% nel 2016, grazie alle riforme del mercato del lavoro, all'abolizione delle imposte regionali sul lavoro a tempo indeterminato e agli incentivi fiscali temporanei per le nuove assunzioni a tempo indeterminato. L'occupazione dovrebbe crescere ulteriormente nel 2017-2018, sia pure a un ritmo più lento. Anche la partecipazione al mercato del lavoro è in aumento. Il tasso di attività più elevato favorisce le prospettive di

crescita a medio termine, ma a breve termine comporta un tasso di disoccupazione più elevato, che dovrebbe rimanere superiore all'11% nel 2017-2018, data la ripresa modesta.

Tuttavia, le carenze strutturali di lunga data e il retaggio della crisi continuano a pesare sulla ripresa economica. La crescita del PIL reale dell'Italia è stata prossima allo zero negli ultimi 15 anni, a fronte di una crescita media annua dell'1,2% circa nel resto della zona euro, a causa di un diverso andamento della produttività. A causa della crisi, il rapporto debito pubblico/PIL è cresciuto fino a circa il 133% del PIL nel 2016, dal valore minimo del 100% circa nel 2007. I divari tradizionalmente esistenti fra le regioni si sono aggravati, mentre la disoccupazione di lunga durata e quella giovanile sono fortemente aumentate, con possibili effetti permanenti sulla crescita. Il tasso di rischio di povertà o di esclusione sociale è aumentato e riguarda in maniera particolare i bambini e le persone provenienti da un contesto migratorio. L'aumento delle diseguaglianze di reddito è al di sopra della media dell'UE.

Nel complesso l'Italia ha compiuto alcuni progressi nel dar seguito alle raccomandazioni specifiche per paese del 2016. Sono stati compiuti progressi significativi nella riforma del processo di bilancio e nell'assicurare che la revisione della spesa ne costituisca parte integrante. La riforma deve ancora essere attuata pienamente. Sono stati fatti alcuni progressi nello spostamento del carico fiscale dai fattori di produzione e nell'attuazione della riforma della giustizia civile. Nel settore bancario sono stati fatti alcuni progressi per quanto riguarda il miglioramento del governo societario e la riforma della disciplina dell'insolvenza e del recupero crediti. Nel mercato del lavoro sono stati fatti alcuni progressi per quanto riguarda l'attuazione della riforma delle politiche attive del mercato del lavoro e la riforma per rafforzare le misure di lotta alla povertà e razionalizzare la spesa sociale. Il pieno effetto di queste riforme potrà concretarsi solo nel tempo, ma i primi segnali sono positivi. Nonostante tali progressi, il ritmo delle riforme è rallentato a partire dalla metà del 2016 e, in alcuni settori chiave, le riforme sono ancora in sospeso. In particolare, sono stati compiuti progressi limitati nell'attuazione del programma di privatizzazioni, nel ridurre il numero e la portata delle agevolazioni fiscali, nel

riformare il catasto e nel migliorare il rispetto degli obblighi tributari. Parimenti, si registrano progressi limitati nell'attuare la riforma della pubblica amministrazione, nell'affrontare il problema dei crediti deteriorati nel settore bancario, nell'incentivare al lavoro la persona che costituisce la seconda fonte di reddito e nell'ovviare alle restrizioni alla concorrenza. Nessun progresso è stato fatto per quanto riguarda la riforma dei termini di prescrizione e l'adozione della legge annuale 2015 sulla concorrenza.

Per quanto riguarda i progressi nel raggiungimento degli obiettivi nazionali nel quadro della strategia Europa 2020, l'Italia ha già raggiunto i propri obiettivi in materia di energie rinnovabili, efficienza energetica e abbandono scolastico, e sembra sulla buona strada per conseguire quelli sulle emissioni di gas a effetto serra. Il paese ha compiuto anche alcuni progressi verso il conseguimento dell'obiettivo relativo all'istruzione terziaria. Viceversa, i progressi sono meno evidenti per quanto riguarda gli obiettivi in materia di tasso di occupazione, investimenti in R&S, povertà ed esclusione sociale.

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

- **La crescita della produttività resta debole e rallenta la correzione degli squilibri macroeconomici dell'Italia.** Alcune misure per migliorare la distribuzione efficace delle risorse nell'economia sono state adottate. Tuttavia, 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.
- **Il debito pubblico elevato rimane una notevole fonte di vulnerabilità per l'Italia.** Il debito pubblico dovrebbe sostanzialmente stabilizzarsi intorno al 133% del PIL nel 2016-2018. Nonostante il peggioramento dell'avanzo primario strutturale, i rischi di rifinanziamento risultano limitati nel breve periodo grazie all'iniezione di liquidità della BCE e al miglioramento della posizione esterna dell'Italia. I rischi per la sostenibilità a medio termine sono elevati a causa di un avanzo primario strutturale previsto solo all'1,3% del PIL nel 2018, nell'ipotesi di politiche invariate. Di conseguenza, potrebbero profilarsi rischi quando l'attuale politica monetaria accomodante sarà gradualmente ridotta e i tassi di interesse cominceranno ad aumentare, a meno che non siano adottate misure di risanamento del bilancio favorevoli alla crescita e ambiziose riforme strutturali.
- **Nonostante i recenti miglioramenti, il divario di competitività rimane.** Il deprezzamento dell'euro ha sostenuto la stabilizzazione dell'andamento delle esportazioni in Italia negli ultimi anni, con aumenti contenuti dei prezzi alla produzione e dei costi unitari del lavoro. Tuttavia, la debolezza della crescita della produttività e il contesto di bassa inflazione rendono più difficile colmare il divario di competitività dei prezzi e dei costi nei confronti dei partner commerciali, nonostante il mantenimento della moderazione salariale.
- **I crediti deteriorati limitano la capacità delle banche di sostenere gli investimenti.** La fiducia nel settore bancario italiano nel suo complesso è notevolmente diminuita, nonostante significative differenze tra le diverse banche. In seguito al rapido aumento registrato durante la crisi, lo stock lordo di crediti deteriorati del settore si è stabilizzato solo di recente a circa 329 miliardi di euro (il 16,5% dei prestiti verso la clientela). La necessità di accantonare ulteriori riserve per perdite su crediti, i margini bassi sui tassi di interesse e i costi operativi relativamente elevati hanno messo a dura prova la redditività delle banche e la loro capacità di reperire nuovi capitali. Pertanto, il settore bancario italiano potrebbe avere difficoltà a sostenere qualsiasi futuro aumento della domanda di credito. Le condizioni di credito rimangono rigorose, in particolare per le piccole e medie imprese e per il settore edile.
- **Nonostante il graduale miglioramento del mercato del lavoro, la disoccupazione di lunga durata e quella giovanile restano alte.** Il tasso di disoccupazione di lunga durata è stato del 7% circa nel 2016. Il tasso di disoccupazione giovanile è del 40% circa e più

di 1,2 milioni di giovani non studiano, non frequentano corsi di formazione e non lavorano. L'attuazione della riforma delle politiche attive del mercato del lavoro, compreso il rafforzamento dei servizi pubblici per l'impiego, è ancora nelle prime fasi. La contrattazione a livello aziendale non è molto diffusa, il che ostacola la distribuzione efficace delle risorse e l'adeguamento delle retribuzioni alle condizioni economiche.

- **Data la sua importanza sistemica, l'economia italiana è una fonte di potenziali ricadute sul resto della zona euro.** Allo stesso tempo, la vigorosa domanda esterna dai partner della zona euro e l'andamento più favorevole dell'inflazione sono di primaria importanza per la ripresa dell'Italia, per gli sforzi di riduzione del rapporto debito/PIL e per migliorare la competitività.

Altre questioni economiche fondamentali analizzate nella presente relazione che rappresentano sfide specifiche sono le seguenti:

- **La crisi ha colpito le dinamiche di investimento.** Gli investimenti in Italia hanno subito un calo più accentuato rispetto alla maggior parte degli Stati membri. Il calo ha riguardato tutti i settori, ma è stato particolarmente marcato negli investimenti non residenziali e nei servizi. La ripresa degli investimenti è limitata dall'attuale debolezza della domanda, dall'incertezza generale che circonda l'economia, dai margini di profitto ridotti e dalle perduranti condizioni di credito rigorose in particolare per le PMI e alcuni settori. Una ripresa più solida, anche negli investimenti diretti esteri, è ostacolata da una serie di carenze strutturali, tra cui le inefficienze della pubblica amministrazione, del sistema giudiziario e del contesto imprenditoriale, nonché dal limitato sviluppo dei mercati dei capitali. Le riforme in corso sono finalizzate a superare la maggior parte di questi ostacoli.
- **Il potenziale di partecipazione delle donne al mercato del lavoro rimane in gran parte sottoutilizzato.** Il tasso di occupazione delle donne è tuttora inferiore di circa 13,7 punti percentuali alla media UE. L'accesso ai servizi

di assistenza all'infanzia a prezzi abbordabili rimane limitato e presenta ampie disparità regionali, il congedo di paternità è tra i più brevi nell'UE e l'efficacia delle prestazioni in denaro per l'assistenza all'infanzia non è stata valutata. Il sistema fiscale continua a scoraggiare la partecipazione alla forza lavoro della persona che costituisce la seconda fonte di reddito.

- **La crescita economica e l'efficienza sono ostacolate dal sistema fiscale.** Nonostante una recente modesta riduzione, il carico fiscale sui fattori di produzione rimane tra i più elevati dell'UE. La bassa percentuale di adempimento degli obblighi tributari e il complesso regime tributario aumentano l'onere gravante sulle imprese e le famiglie in regola, sebbene di recente siano state adottate misure per fronteggiare tali problemi. **La tanto attesa revisione delle spese fiscali e dei valori catastali ha subito un ulteriore rinvio.**
- **Sebbene la riforma dell'istruzione sia in corso, l'istruzione terziaria rimane ampiamente sottofinanziata e la partecipazione all'apprendimento degli adulti e all'apprendistato è bassa.** La riforma del 2015, se attuata correttamente e rapidamente, dovrebbe migliorare i risultati scolastici. In particolare, il rafforzamento degli apprendistati e dell'apprendimento basato sul lavoro è inteso ad aumentare l'adeguatezza dell'istruzione rispetto al mercato del lavoro. Tuttavia, la partecipazione degli adulti all'apprendimento rimane una fonte di preoccupazione, in particolare per coloro che ne hanno più bisogno. Nonostante i recenti parziali provvedimenti adottati, il sistema di istruzione superiore risente di una grave carenza di investimenti.
- **La R&S e la performance in innovazione dell'Italia sono al di sotto della media dell'UE.** Gli investimenti in R&S in Italia, in particolare da parte del settore privato, continuano ad essere notevolmente inferiori alla media dell'UE. Essi sono ostacolati da una serie di fattori strutturali come la mancanza di lavoratori altamente qualificati, la scarsa collaborazione tra il mondo accademico e quello imprenditoriale e le condizioni generali

sfavorevoli. Sono state introdotte alcune nuove misure per migliorare i risultati dell'Italia in termini di innovazione, in particolare la strategia "Industria 4.0".

- **Sono state messe in atto nuove politiche sociali per rispondere all'aumento del tasso di povertà.** Il tasso di persone a rischio di povertà o di esclusione sociale è ben al di sopra della media dell'UE ed è particolarmente elevato per i bambini, i lavoratori temporanei e le persone provenienti da un contesto migratorio. Per affrontare i rischi connessi alla povertà, il "Sostegno per l'inclusione attiva" attuato nel 2016 è stato esteso a tutto il territorio nazionale ed è stato presentato in Parlamento un progetto di legge per un regime di "reddito di inclusione" per essere adottato e attuato. Non è chiaro se le risorse finanziarie saranno sufficienti per affrontare la sfida della povertà in Italia. Il flusso senza precedenti di richiedenti asilo del 2016 è stato uno dei più alti in Europa e crea considerevoli problemi a livello sociale e di bilancio per l'accoglienza e l'integrazione di coloro che ricevono protezione e l'accoglienza e il rimpatrio di coloro che non beneficiano di protezione, una quota relativamente grande.
- **Gli ostacoli alla concorrenza rimangono significativi, e il contesto in cui operano le imprese resta problematico.** Rimangono ostacoli rilevanti alla concorrenza in settori importanti, tra cui i servizi professionali, i servizi pubblici locali, le concessioni e il settore dei trasporti. Nonostante i progressi realizzati negli ultimi anni, le condizioni per lo svolgimento delle attività imprenditoriali rimangono molto più difficili che nelle economie comparabili.
- **È in atto una riforma del settore pubblico per superarne le annose inefficienze.** Le restanti inefficienze continuano a rallentare l'attuazione delle riforme, scoraggiare gli investimenti e danno la possibilità di avere posizioni di rendita. È in fase di attuazione un'importante riforma della pubblica amministrazione. Tuttavia, la Corte Costituzionale ha recentemente dichiarato incostituzionale la procedura prevista per alcuni importanti decreti attuativi (tra cui quelli

relativi alla gestione delle risorse umane, alle imprese a partecipazione pubblica e ai servizi pubblici locali). Sono previsti miglioramenti nel settore degli appalti pubblici grazie all'adozione di un nuovo codice. Nonostante le recenti riforme del sistema della giustizia civile, la durata dei procedimenti e il massiccio arretrato giudiziario rimangono sfide di rilievo. La corruzione rimane un grave problema, e i termini di prescrizione e il quadro di prevenzione frammentato continuano a ostacolare la riduzione di questo fenomeno.

1. SITUAZIONE E PROSPETTIVE ECONOMICHE

Crescita del PIL reale: rischi e determinanti

La debole dinamica della produttività spiega in larga misura una crescita meno sostenuta del PIL in Italia rispetto al resto della zona euro.

Nel periodo 2001-2015 la crescita media del PIL reale dell'Italia è stata pari a zero, ossia 1,2 punti percentuali al di sotto della media del resto della zona euro. La debole crescita della produttività totale dei fattori rispetto ai paesi comparabili della zona euro è il fattore principale all'origine dei tassi di crescita più bassi rilevati (grafico 1.1). La crescita del PIL reale dell'Italia ha conosciuto solo una modesta ripresa nel 2014 e nel 2015 (rispettivamente dello 0,1% e dello 0,7%), mentre la crescita nel resto della zona euro è stata notevolmente più dinamica (rispettivamente pari all'1,4% e al 2,3%). La crescita della produttività totale dei fattori in Italia si è riportata di poco in territorio positivo, a indicare verosimilmente un'allocazione leggermente migliore dei fattori di produzione, seppur ancora inferiore rispetto al resto della zona euro. Inoltre, l'andamento dell'intensificazione del capitale (*capital deepening*) è stato più negativo in Italia, poiché lo stock netto di capitale ha subito una contrazione dovuta a livelli di investimento molto bassi.

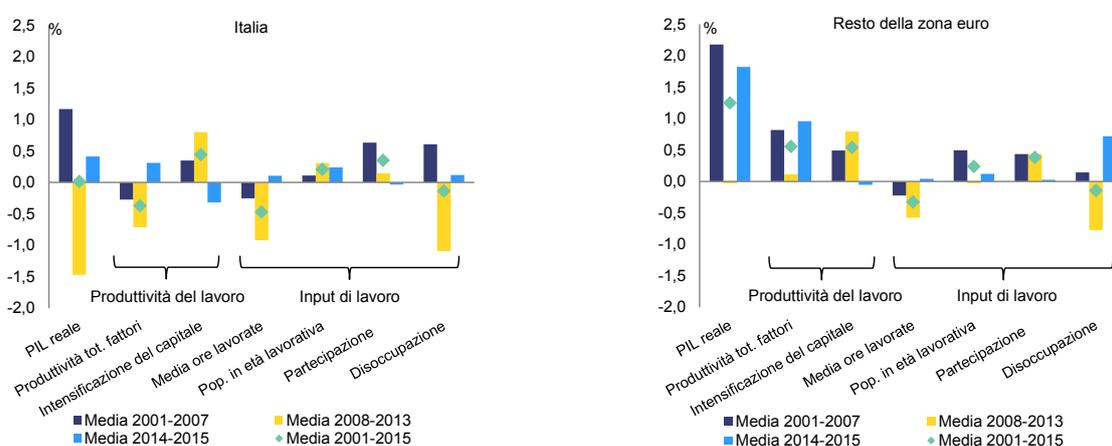
Dal 2008 la crescita del prodotto potenziale è negativa. Un'accumulazione di capitale sensibilmente inferiore, tassi di disoccupazione più elevati e tendenze negative della produttività totale dei fattori hanno contribuito al calo della crescita potenziale (-0,4% in media nel periodo 2009-2016 rispetto all'1,1% nel periodo 1999-2008, in base

alle previsioni della Commissione e alla metodologia concordata). Si prevede che la crescita potenziale torni ad essere lievemente positiva nel periodo 2017-2018.

Nel 2014 è iniziata una tiepida ripresa. La graduale ripresa del PIL reale è sostenuta dalla politica monetaria accomodante della BCE e da un orientamento di bilancio meno rigoroso. Secondo le previsioni della Commissione l'economia italiana ha registrato un'espansione dello 0,9% nel 2016 (Commissione europea, 2017a). Le esportazioni, che hanno determinato la ripresa nel periodo 2014-2015, sono notevolmente diminuite negli ultimi trimestri, soprattutto a causa del sensibile rallentamento del commercio con i paesi non UE. Il loro contributo all'attuale ripresa è quindi più limitato rispetto alle precedenti fasi di espansione e la crescita economica è diventata più dipendente dall'evoluzione della domanda interna. In particolare, il calo dei prezzi dell'energia e la crescita costante dell'occupazione stimolano l'aumento dei consumi privati.

Guardando al futuro, la ripresa dovrebbe rimanere modesta. Secondo le previsioni della Commissione la ripresa dovrebbe continuare a ritmo lento nel 2017 e nel 2018, sostenuta da una politica monetaria accomodante e da un orientamento di bilancio ancora propizio. Tuttavia, in seguito al rigetto della riforma costituzionale con il referendum del 4 dicembre 2016, l'incertezza politica rimane elevata. Inoltre, in un difficile contesto di bassa crescita nominale, margini esigui sugli interessi, modifiche

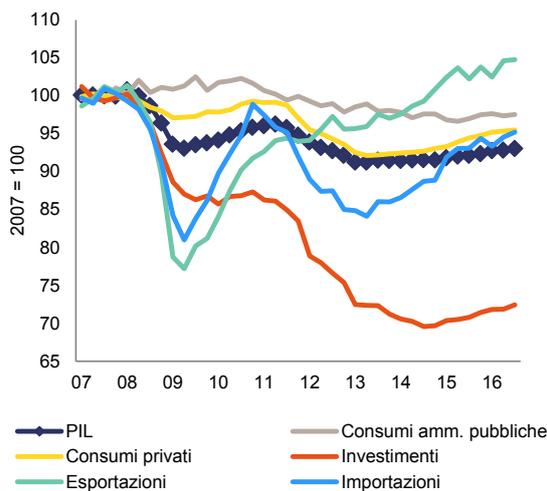
Grafico 1.1: Contabilità della crescita dell'Italia per periodo



Fonte: Commissione europea.

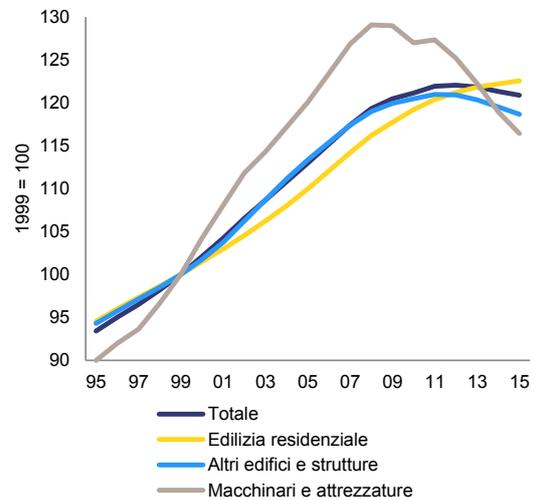
normative, stock ingenti di crediti deteriorati e redditività strutturalmente scarsa (cfr. sezioni 3 e 4.2), l'offerta di credito delle banche italiane potrebbe ridursi, con una domanda di credito che è anch'essa ancora debole. Le piccole e medie imprese, che tendono a essere più dipendenti dal credito bancario, potrebbero quindi risentire di queste restrizioni nel momento in cui intendano potenziare la capacità di produzione a seguito di un miglioramento delle prospettive relative alla domanda. Tutti questi aspetti potrebbero pertanto frenare una ripresa degli investimenti più vigorosa. Ciò nonostante, le imprese più grandi e più sane godono di un accesso al credito più agevole (cfr. "Condizioni di finanziamento" in questa sezione).

Grafico 1.2 PIL reale e componenti



Fonte: Commissione europea

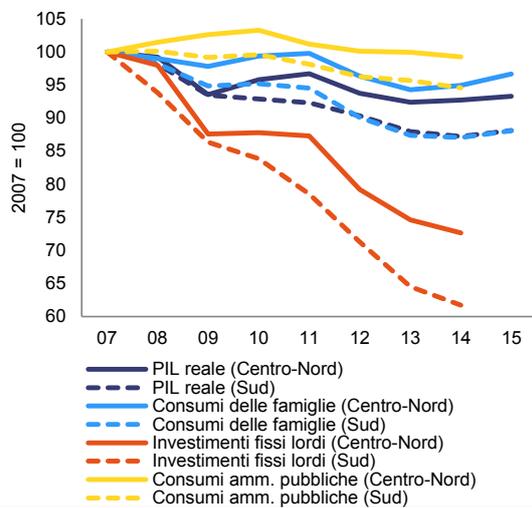
Grafico 1.3: Stock netto di capitale



Fonte: Istat

Le dinamiche di investimento rimangono modeste. Il ristagno della domanda globale, la persistente stretta creditizia, in particolare per le piccole imprese, nonché la minore redditività delle imprese inibiscono una ripresa degli investimenti più rapida (cfr. sezione 4.4). L'attuale miglioramento degli investimenti è dovuto principalmente alla voce attrezzature, anche se gli investimenti restano quasi 30 punti percentuali al di sotto del livello cui si attestavano prima della crisi (grafico 1.2); la loro crescita è ancora troppo modesta per porre fine alla riduzione dello stock di capitale in atto, in particolar modo per i macchinari e le attrezzature che sono oggetto di ammortamento e obsolescenza più rapidi (grafico 1.3).

Grafico 1.4 PIL reale e componenti della domanda interna a livello macroregionale



Fonte: Istat

La crisi ha colpito in modo particolarmente duro le regioni meridionali e su molti fronti persistono disparità tra regioni. Tra il 2007 e il 2014 il PIL reale nel Mezzogiorno è sceso in media dell'1,9% all'anno, mentre il calo è stato dell'1,1% nel Centro-Nord (grafico 1.4)⁽¹⁾. Gli investimenti nelle regioni meridionali sono calati di più del 6,5% all'anno, attestandosi nel 2014 a un livello più basso del 38% circa rispetto al livello del 2007 (mentre nel Centro-Nord il dato è pari a -27%). Nel 2015 la ripresa del PIL reale è stata lievemente più dinamica al Sud che al Centro-Nord (+1,1% rispetto a +0,6%), nonostante un minor aumento dei consumi delle famiglie. L'inasprimento delle condizioni di finanziamento ha colpito in modo particolare le imprese meridionali, con un più significativo deterioramento della qualità dei crediti. Nel secondo trimestre del 2016 il 40% circa dei crediti alle imprese del Sud era deteriorato, a fronte di meno del 30% nel Centro-Nord. Nel 2015 il reddito da lavoro dipendente pro capite nel Mezzogiorno è stato di 18 punti percentuali inferiore a quello del Centro-Nord, ma il divario nella produttività del lavoro è addirittura più ampio (23 punti percentuali). Ciò riflette un disallineamento a lungo termine tra il Sud e il

(1) L'economia delle regioni meridionali continua ad essere maggiormente dipendente dalla spesa pubblica. Ad esempio, nel 2014 il consumo pubblico è stato pari al 32% circa del PIL nel Mezzogiorno, a fronte del 17% nel Centro-Nord.

Centro-Nord in termini di dinamica dei salari e della produttività (Commissione europea, 2015a, pag. 82). Le differenze del PIL pro capite sono significative a causa della minore partecipazione al mercato del lavoro e dell'elevato tasso di disoccupazione nel Sud (cfr. "Situazione del mercato del lavoro" in questa sezione). Questo andamento evidenzia una mancanza di resilienza e di capacità di reazione, in particolare nelle regioni meridionali.

Andamento dei salari e dei prezzi* (2)

La dinamica salariale rimane contenuta. Dopo aver superato di poco l'1% all'anno nel 2014 e nel 2015, il ritmo di crescita dei salari contrattuali ha rallentato nel 2016 (fino allo 0,5% circa). Congelate dal 2011, le retribuzioni del settore pubblico aumenteranno leggermente nel 2017 in seguito ad un accordo tra il governo e i sindacati. Nel settore privato l'andamento dei salari dovrebbe rimanere contenuto nel 2017 e nel 2018 a seguito di recenti accordi per il metalmeccanico e altri comparti. Questi accordi prevedono aumenti delle retribuzioni di scarsa entità, scontando di fatto le precedenti tornate contrattuali che erano basate su indici inflazionistici eccessivamente elevati. L'effettivo andamento dei salari continua a presentare una deriva negativa rispetto agli accordi contrattuali, poiché l'utilizzo del lavoro straordinario e dei premi continua ad essere piuttosto limitato⁽³⁾. Inoltre, gli incentivi fiscali per le nuove assunzioni a tempo indeterminato effettuate nel 2015 e nel 2016 hanno ridotto i contributi sociali e, di conseguenza, la retribuzione complessiva per ora lavorata (-0,4% su base annua nei primi tre trimestri del 2016).

La dinamica del costo del lavoro per unità di prodotto ha registrato un notevole rallentamento negli ultimi anni, nonostante la crescita negativa della produttività del lavoro.

Dal 2010 in Italia si registra un rallentamento del costo nominale del lavoro per unità di prodotto che, nel periodo 2014-2016, è aumentato di meno dello 0,4% all'anno in media (a fronte del 2,3% nel periodo 1999-2013). Questo andamento ha

(2) L'asterisco indica che l'analisi effettuata nella sezione contribuisce all'esame approfondito previsto dalla procedura per gli squilibri macroeconomici.

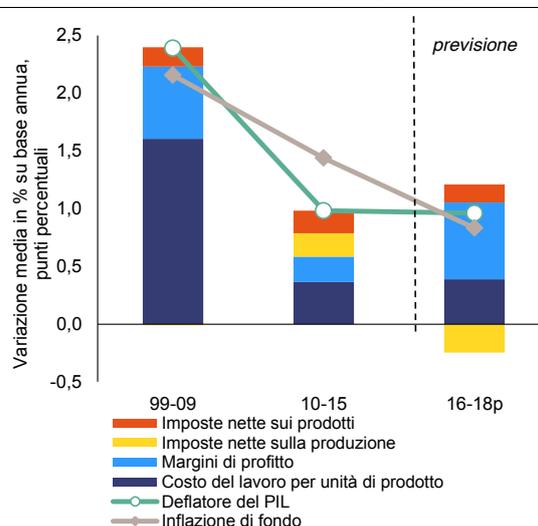
(3) I salari orari effettivi sono aumentati dello 0,5% circa nel periodo 2014-2015 e solo dello 0,1% nei primi tre trimestri del 2016.

contribuito ad un lieve ridimensionamento del problema della competitività di costo dell'economia italiana negli ultimi anni. In particolare, l'aumento della retribuzione per ora lavorata, secondo le stime, è calato a solo lo 0,2% all'anno (dal 2,6% nel periodo 1999-2013) grazie a un andamento salariale moderato in seguito alla doppia recessione e a incentivi fiscali per 3 anni per le nuove assunzioni a tempo indeterminato nel 2015 e nel 2016. Tuttavia, la produttività del lavoro è stata negativa anche a causa di livelli di investimento storicamente bassi, che hanno portato l'intensificazione di capitale (*capital deepening*) su valori negativi (cfr. sezione 4.4). Oltre al persistere di una produttività modesta, il processo di aggiustamento dell'economia italiana è ostacolato da un contesto caratterizzato da una bassa inflazione che rende più difficile il ripristino della competitività di prezzo e di costo nei confronti dei partner commerciali. Nella zona euro, in particolare, i costi nominali del lavoro per unità di prodotto sono cresciuti soltanto dello 0,6% all'anno nel periodo 2014-2016 (rispetto all'1,6% nel periodo 1999-2013) in quanto, dopo la crisi, il rallentamento della produttività del lavoro è stato più che compensato dal sensibile rallentamento della retribuzione per ora lavorata (all'1% all'anno circa, a partire dal 2,7% nel periodo 1999-2013).

La modesta evoluzione del costo del lavoro per unità di prodotto e la debolezza della domanda indicano una crescita contenuta dell'inflazione di fondo e del deflatore del PIL. Nel 2016 l'inflazione generale IAPC ⁽⁴⁾ è stata quasi pari a zero per il terzo anno consecutivo (-0,1% nel 2016, dopo +0,1% e +0,2%, rispettivamente nel 2015 e nel 2014). L'inflazione IAPC di fondo (ossia l'inflazione al netto dei beni energetici e dei prodotti alimentari non trasformati) è invece rimasta lievemente positiva (+0,5% nel 2016, dopo +0,7% nel 2014 e nel 2015). Il rincaro dell'energia dovrebbe comportare un'inflazione IAPC più elevata nel 2017 e nel 2018 (1,4% e 1,3% rispettivamente, stando alle previsioni della Commissione, mentre l'inflazione di fondo è destinata a rimanere all'1% circa, in media). Il deflatore del PIL ⁽⁵⁾ evidenzia un sensibile rallentamento dal 2010, determinato da moderati aumenti dei costi nominali del lavoro per unità di

prodotto (0,5% in media nel periodo 2010-2015), nonché da margini di profitto più bassi per le imprese dopo la crisi (grafico 1.5) a causa del ristagno della domanda globale. Per il periodo 2016-2018, nelle sue previsioni la Commissione stima che la crescita del deflatore del PIL si attesti attorno all'1% grazie all'andamento del costo del lavoro per unità di prodotto tuttora lento (0,7% in media) e alle minori imposte sulla produzione, lasciando alle imprese il tempo di ripristinare margini di profitto ⁽⁶⁾.

Grafico 1.5 Crescita del deflatore del PIL e contributi



Note: il contributo del costo del lavoro per unità di prodotto comprende le retribuzioni figurative dei lavoratori autonomi. Le imposte sulla produzione e i prodotti sono al netto dei sussidi.

Fonte: Commissione europea.

Le condizioni del mercato del lavoro migliorano grazie alle riforme e alla riduzione del cuneo fiscale sul lavoro. La crescita dell'occupazione ha imboccato la strada della ripresa nel 2014, quando l'economia era ancora in fase di stagnazione, e questa tendenza si è mantenuta nel 2015 e nel 2016. Il numero degli occupati nel quarto trimestre del 2016 è stato di 620 000 unità superiore al valore minimo del terzo trimestre del 2013. Il numero di dipendenti è aumentato in misura

⁽⁶⁾ Nel periodo 2010-2015 il crescente impatto sul deflatore del PIL delle maggiori imposte sulla produzione è dovuto principalmente all'aumento delle imposte sulla proprietà. L'effetto di contenimento determinato da minori imposte sulla produzione previste per il periodo 2016-2018 è principalmente riconducibile alla riduzione del costo del lavoro mediante l'esclusione del lavoro a tempo indeterminato dalla base imponibile per l'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP).

⁽⁴⁾ Indice armonizzato dei prezzi al consumo.

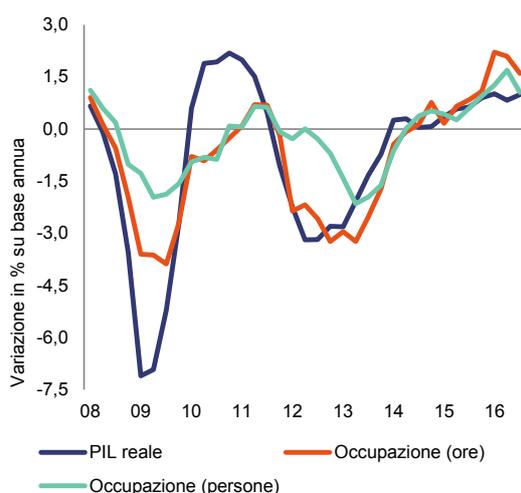
⁽⁵⁾ Il deflatore del PIL comprende unicamente i prezzi di beni e servizi prodotti nel paese.

ancora maggiore, di circa 680 000 unità, 405 000 delle quali con contratti a tempo indeterminato. Inoltre, il ricorso alla Cassa Integrazione Guadagni è drasticamente sceso del 64,5% circa in tre anni.

Il numero di ore lavorate ha raggiunto il livello record di più di 10,7 milioni nel terzo trimestre del 2016, il valore più alto registrato dal secondo trimestre del 2012.

La crescita dell'occupazione ha lievemente superato la crescita del PIL reale negli ultimi anni. La maggiore elasticità dell'occupazione rispetto al PIL può essere dovuta agli incentivi fiscali e ad altri fattori. In particolare, a seguito della crisi, quando le ore lavorate sono diminuite più del numero degli occupati (grafico 1.6), è aumentata la percentuale di lavoro a tempo parziale (anche involontario). Questi sviluppi non hanno ancora subito un'inversione di tendenza, pertanto il numero di ore lavorate per dipendente, per quanto in risalita, resta ancora al di sotto del livello precedente alla crisi. Inoltre, potrebbe esserci stata una certa sostituzione tra i fattori di produzione lavoro e capitale. Da un lato, le recenti riforme del mercato del lavoro, la moderazione salariale e la riduzione del cuneo fiscale hanno favorito il ricorso al lavoro; dall'altro, la stretta creditizia può aver ritardato gli investimenti fissi lordi reali.

Grafico 1.6 Crescita del PIL reale e dell'occupazione



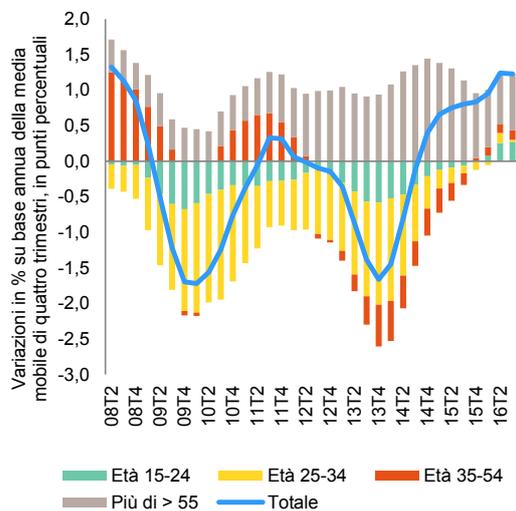
Fonte: Commissione europea

L'occupazione sta aumentando nei servizi privati, nel settore manifatturiero e in agricoltura. A partire dalla seconda metà del 2014

l'occupazione è aumentata nel settore dei servizi privati e dell'agricoltura, mentre la ripresa nel settore manifatturiero è iniziata a metà del 2015. All'opposto, il settore edile registra ancora dati relativi all'occupazione ampiamente negativi, poiché l'adeguamento a livelli di produzione più bassi è tuttora in corso. Infine, dopo essere diminuita del 9% circa nel periodo 2007-2015, l'occupazione nel settore pubblico si è sostanzialmente stabilizzata. Nei primi tre trimestri del 2016 l'occupazione complessiva (in numero di occupati, secondo la definizione della contabilità nazionale) è aumentata dell'1,3% rispetto all'anno precedente, con il contributo positivo dei servizi privati (+2,4%), del settore manifatturiero (+1,3%) e dell'agricoltura (+4,2%). Nello stesso periodo l'occupazione nel settore edile ha continuato a diminuire in misura significativa (-4,5%), mentre nei servizi pubblici ha subito un calo marginale (-0,1%). Inoltre, anche in relazione alle riforme del mercato del lavoro, l'occupazione è aumentata solamente per i lavoratori dipendenti (+2,0%), mentre il lavoro autonomo ha continuato a ridursi (-0,5%).

L'occupazione sta migliorando per tutte le fasce di età. Il forte calo dell'occupazione osservato durante la doppia recessione è stato particolarmente pronunciato per i giovani (grafico 1.7). Durante la crisi si è invece mantenuta la tendenza a lungo termine di un aumento dell'occupazione per le persone di età superiore a 55 anni, anche in virtù delle riforme necessarie a garantire la sostenibilità del sistema pensionistico pubblico (cfr. sezione 4.1). L'occupazione totale è tornata a crescere nella seconda metà del 2014 e, a partire dalla metà del 2015, è in aumento per tutte le fasce di età. L'attuale ripresa economica non è però abbastanza robusta da consentire un rapido assorbimento della forte disoccupazione giovanile, il che potrebbe avere effetti negativi permanenti sulle prospettive di crescita dell'Italia (cfr. sezione 3).

Grafico 1.7 **Andamento dell'occupazione e dei contributi per fascia di età**



Fonte: Commissione europea.

Il tasso di disoccupazione resta elevato, in particolare nelle regioni meridionali. Dopo aver raggiunto un livello record superiore al 12,5% nel 2014, il tasso di disoccupazione in Italia si è attestato in media all'11,7% nel 2016, poiché all'aumento dell'occupazione corrisponde un aumento della partecipazione al mercato del lavoro (è cioè aumentato il tasso di attività). Il tasso di disoccupazione rimane particolarmente elevato al Sud, dove si è attestato al 19% circa nel terzo trimestre del 2016 (rispetto a un dato di poco superiore al 7,5% e al 10,5% rispettivamente nelle regioni del Nord e del Centro)⁽⁷⁾. Secondo le previsioni della Commissione il tasso di disoccupazione subirà soltanto un modesto calo nel 2017 e nel 2018 a causa di un rallentamento della crescita dell'occupazione dovuto al venir meno dell'impatto degli incentivi fiscali, mentre si prevede un ulteriore aumento della partecipazione al mercato del lavoro (ossia del tasso di attività)

Situazione sociale: povertà e disuguaglianze

La quota di persone a rischio di povertà o esclusione sociale si è stabilizzata in prossimità del 29% della popolazione nel 2015, una delle percentuali più alte dell'UE. Sono particolarmente colpiti i minori, con un tasso di

(7) Inoltre, nel terzo trimestre del 2016 il tasso di attività della popolazione di età compresa tra 15 e 64 anni è stato pari al 54% circa al Sud rispetto a più del 70% nel Centro-Nord (rispettivamente pari al 41% e al 62% per le donne).

rischio di povertà o esclusione sociale pari al 33,5% circa, rispetto al 26,5% nell'UE nel suo complesso. I tassi di povertà sono anche molto più elevati tra le persone provenienti da un contesto migratorio rispetto a quelli registrati tra le persone nate in Italia (il 48% circa a fronte del 26%). Vi sono inoltre notevoli disparità regionali, con grandissime differenze in termini di rischio di povertà o esclusione sociale tra le regioni del Nord e quelle del Sud. È anche elevato il rischio di povertà per gli occupati, aggravato da un mercato del lavoro ancora molto segmentato (cfr. sezione 4.3).

Le disparità di reddito, in crescita dal 2008, si sono stabilizzate leggermente al di sopra della media dell'UE. Secondo i dati del 2015, il rapporto tra il reddito totale percepito dal 20% più ricco della popolazione e quello percepito dal 20% più povero è stato di 5,8 (rispetto a una media UE di 5,2). Questo rapporto, che è aumentato del 12% tra il 2008 e il 2015, è indice di un andamento negativo che è più connesso alla lentezza della crescita dei redditi delle famiglie più povere che alla rapida crescita dei redditi dei nuclei più ricchi⁽⁸⁾. L'ampia quota destinata alla spesa pensionistica inibisce l'efficacia dei trasferimenti sociali al fine di ridurre le disuguaglianze. Tuttavia, al lordo delle imposte, l'impatto complessivo dell'intervento pubblico volto a contenere le disuguaglianze rimane prossimo alla media UE. Inoltre, la frammentazione del sistema rende più difficile una valutazione globale dell'impatto della fiscalità e delle prestazioni sociali (Commissione europea, 2016a; Figari e Fiorio, 2015).

Le disuguaglianze basate sulla distribuzione della ricchezza netta⁽⁹⁾ sono nel range osservato negli altri Stati dell'UE, i cui dati sono stati raccolti nel 2013-2014 (BCE 2016). Il patrimonio netto medio per nucleo familiare è però diminuito in Italia tra il 2010 e il 2014 (da 226 000 EUR a 275 000 EUR) soprattutto a causa del calo dei prezzi delle abitazioni.

(8) Pari a 0,86 stando ai dati del 2015, l'indicatore "S90/S50" – che descrive le disuguaglianze all'estremità superiore della distribuzione del reddito – è stato solo lievemente più elevato rispetto alla media dell'UE, mentre l'indicatore "S50/S10" – che descrive le disuguaglianze all'estremità inferiore – era pari a 13,33 (il quarto più alto nell'UE).

(9) Differenza tra attività totali e passività totali.

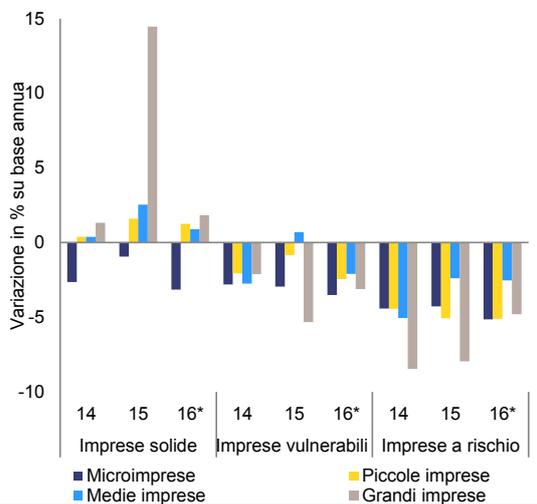
L'afflusso di persone che entrano nel paese come migranti irregolari, inclusi i richiedenti asilo, ha subito un'accelerazione. Nel 2016 sono stati intercettati sulla rotta del Mediterraneo centrale circa 181 000 migranti irregolari, un livello record pari a quasi un quinto in più rispetto allo stesso periodo del 2015. Nel 2016 sono state registrate in Italia circa 123 000 domande di asilo, con un aumento del 47% rispetto al 2015. Secondo le stime disponibili, una quota relativamente ampia di immigrati proviene da paesi con tassi di riconoscimento del diritto all'asilo relativamente bassi. L'afflusso è tra i più alti dell'UE in termini assoluti ed esercita una marcata pressione a livello sociale e di bilancio per l'accoglienza e l'integrazione di coloro che ricevono protezione internazionale.

Condizioni di finanziamento*

La significativa riduzione del costo nominale dei prestiti non è accompagnata da una ripresa del credito bancario. Determinati dalla politica monetaria espansiva della BCE che ha portato a un forte calo dei tassi di interesse nominali, i tassi sui nuovi prestiti alle famiglie (per l'acquisto di un'abitazione) e alle imprese hanno raggiunto livelli storicamente bassi nel novembre 2016 (rispettivamente il 2,05% e l'1,56%). Eppure finora non si è registrata una ripresa generalizzata dello stock di credito bancario. **Mentre negli ultimi mesi i prestiti alle famiglie sono aumentati dell'1,5% circa su base annua, i prestiti alle imprese ancora non mostrano segni di ripresa.**

Il deterioramento della qualità degli attivi ha determinato politiche di erogazione più prudenti per i nuovi prestiti, soprattutto nei confronti delle piccole imprese. Il contenimento dei prestiti alle imprese sembra essere determinato sia da fattori connessi alla domanda che da fattori relativi all'offerta. Come si evince dai dati delle indagini, l'esigua domanda di credito è principalmente riconducibile a prospettive economiche tiepide ed incerte. Tuttavia, altri elementi contribuiscono a questa tendenza, ossia la maggiore capacità di autofinanziamento delle grandi imprese, margini di profitto più alti, un più ampio ricorso a finanziamenti sul mercato dei capitali (sostenuto da incentivi normativi e dal programma di acquisto per il settore societario della BCE a partire da giugno 2016) nonché la necessità di ridurre ulteriormente l'indebitamento delle imprese. Sul versante dell'offerta di credito, la grande quantità di crediti deteriorati delle banche (cfr. sezioni 3 e 4.2) potrebbe aver determinato, tra gli altri effetti, prassi più prudenti di erogazione del credito alle imprese, che hanno frenato soprattutto la crescita del credito bancario a favore delle imprese rischiose e vulnerabili – soprattutto se sono di piccole dimensioni – ma anche alle microimprese, incluse quelle a basso rischio (grafico 1.8). Invece le grandi e medie imprese solvibili, spesso attive a livello internazionale, possono approfittare della maggiore concorrenza sui prezzi tra le banche, contribuendo così alla compressione dei margini di interesse netti degli istituti di credito. Se politiche di erogazione del credito prudenti possono arginare l'emergere di nuovi prestiti problematici in futuro, esse potrebbero anche diventare un freno per la ripresa dell'economia italiana, soprattutto una volta che sarà ripartita la domanda di credito. Nel frattempo, le opzioni alternative di finanziamento non bancario rimangono relativamente poco sviluppate in Italia (Commissione europea, 2016b).

Grafico 1.8 **Crediti bancari alle imprese per dimensione e profilo di rischio dell'impresa**



Note: * si riferisce al periodo giugno 2015 - giugno 2016 (dati preliminari per giugno 2016). Il profilo di rischio dell'impresa si basa sulla stima della probabilità di default a un anno stando a vari indicatori di bilancio. Il campione è costituito da circa 400 000 imprese.
Fonte: Banca d'Italia

Posizione esterna*

L'avanzo delle partite correnti dell'Italia è prossimo al 3% del PIL. Un migliore andamento delle esportazioni associato a una dinamica pigra delle importazioni nominali ha portato a un costante aumento del saldo delle partite correnti. Partito da un disavanzo del -3,4% del PIL nel 2010, il saldo delle partite correnti è tornato su valori positivi nel 2013, raggiungendo un avanzo del 2,7% del PIL nel periodo di 12 mesi fino a novembre 2016, ossia un aumento di oltre 6 punti percentuali del PIL. L'avanzo della bilancia commerciale è salito al 3,5% del PIL (da -1,9% nel 2010) grazie alla diminuzione dei prezzi del petrolio, ma anche al brusco calo della domanda interna, in particolare degli investimenti (cfr. sezione 4.4). Sono stati registrati aumenti anche nel saldo dei redditi primari che recentemente è diventato appena positivo grazie, tra l'altro, a tassi di interesse inferiori pagati sul debito pubblico detenuto da investitori stranieri.

In un'ottica di risparmio-investimento, l'avanzo delle partite correnti riflette un processo di riduzione dell'indebitamento. Tra il 2010 e il 2016 gli investimenti lordi reali in percentuale del PIL sono diminuiti di 3,8 punti percentuali, mentre il risparmio è aumentato di 2,4 punti percentuali.

Da debitore netto dell'economia, il settore delle imprese è diventato creditore netto, poiché il risparmio delle imprese è aumentato di circa 1,5 punti percentuali del PIL dal 2010, mentre gli investimenti sono diminuiti di 1,4 punti percentuali. Inoltre, le amministrazioni pubbliche e le famiglie hanno ridotto la propria quota di investimenti (-0,7 e -1,7 punti percentuali del PIL rispettivamente) e il settore pubblico ha anche incrementato i propri risparmi (di 1,2 punti percentuali del PIL).

Le stime del saldo delle partite correnti corretto per il ciclo indicano un avanzo dell'ordine del 2,5% del PIL nel 2016⁽¹⁰⁾. Per contro, un disavanzo delle partite correnti pari allo 0,5% circa del PIL potrebbe essere sufficiente a stabilizzare la posizione patrimoniale netta sull'estero dell'Italia nell'arco dei prossimi dieci anni (nell'ipotesi di effetti di valutazione pari a zero).

La posizione patrimoniale netta sull'estero dell'Italia rimane leggermente negativa. Negli ultimi due anni la posizione finanziaria netta negativa dell'Italia nei confronti del resto del mondo ha oscillato attorno al -20% del PIL (Commissione europea, 2015a; Commissione europea, 2016b). Sia gli investimenti diretti che gli investimenti di portafoglio in strumenti di capitale presentano una posizione netta positiva (rispettivamente pari a circa +7% e +28% del PIL, alla fine del secondo trimestre del 2016), contrariamente alla posizione netta in titoli di debito, che è decisamente negativa (pari a circa -37,5% del PIL) soprattutto a causa dell'esposizione degli investitori stranieri al debito sovrano italiano. La Banca d'Italia, infine, ha una posizione finanziaria netta negativa nei confronti dell'Eurosistema (cfr. sezione 3).

Finanze pubbliche: disavanzo e debito pubblico*

Il disavanzo pubblico nominale si è sostanzialmente stabilizzato grazie alla diminuzione della spesa per interessi e al miglioramento delle condizioni congiunturali. A partire dal 2012 il disavanzo pubblico si è attestato lievemente al di sotto del 3% del PIL e si stima che

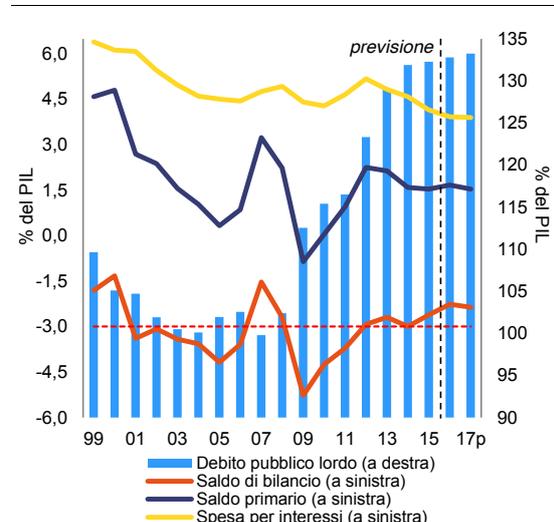
⁽¹⁰⁾ Per la metodologia di epurazione dei saldi delle partite correnti della componente ciclica, cfr. Salto e Turrini, 2010.

sia sceso al 2,3% nel 2016, dopo essersi attestato al 2,6% nel 2015 (grafico 1.9). Grazie alla politica monetaria accomodante della BCE la spesa per interessi è in costante diminuzione (dal recente livello record del 5,2% del PIL nel 2012 al 3,9% nel 2016). Al tempo stesso, l'avanzo primario è sceso dal 2,3% del PIL nel 2012 all'1,6% nel 2014 e da allora si è sostanzialmente stabilizzato, nonostante condizioni congiunturali più favorevoli. Di conseguenza, secondo le stime il saldo strutturale è diminuito in modo significativo (dal 3,9% del PIL nel 2013 al 2,3% nel 2016), mentre si prevede che il saldo strutturale si sia deteriorato di 0,7 punti percentuali di PIL nel 2016 rispetto al 2015. L'orientamento della politica di bilancio dovrebbe essere ulteriormente allentato nel 2017 in base alle previsioni della Commissione, poiché il saldo primario e il disavanzo primario sono destinati a deteriorarsi leggermente, nonostante una crescita del PIL reale dello 0,9% (a fronte di una crescita potenziale stimata allo 0,1%). Nel 2017 il disavanzo risentirà dei recenti terremoti. Misure a tantum per far fronte all'emergenza e alla ricostruzione dopo gli ultimi terremoti si aggiungeranno ai fondi già stanziati per i precedenti terremoti in Abruzzo (2009) e in Emilia Romagna (2012). Inoltre, nel 2017 la Commissione intende considerare ammissibile alla "clausola sugli eventi inconsueti" lo 0,18% del PIL stanziato dal governo nel quadro del "piano di investimenti a fini di prevenzione per la tutela del territorio nazionale contro i rischi sismici".

Il debito pubblico lordo in percentuale del PIL si sta stabilizzando ad un livello molto elevato.

Secondo le stime, il rapporto debito pubblico/PIL dell'Italia è salito al 132,8% nel 2016. I proventi delle privatizzazioni, a meno dello 0,1% del PIL, non arrivano allo 0,5% previsto dal governo l'anno prima e il Tesoro sta aumentando la riserva di liquidità. Nel 2017 il debito dovrebbe essere lievemente più alto rispetto al 2016, in parte a causa dei 20 milioni di EUR (l'1,2% del PIL) che sono stati stanziati a sostegno del settore bancario (cfr. sezione 4.2).

Grafico 1.9 Italia: indicatori delle finanze pubbliche



Fonte: Commissione europea.

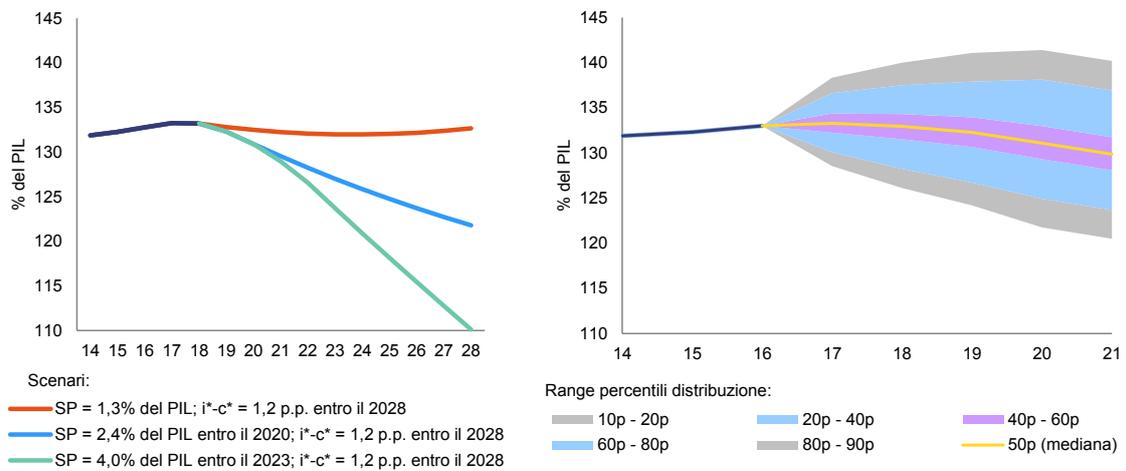
L'analisi della sostenibilità del debito evidenzia il rischio di un debito ancora molto elevato a medio termine.

Un semplice esercizio deterministico di analisi della sostenibilità del debito condotto sull'arco di 10 anni (grafico 1.10, a sinistra) indica che se l'avanzo primario strutturale dell'1,3% del PIL previsto per il 2018 fosse mantenuto costante e il differenziale tra tasso di interesse e tasso di crescita convergesse gradualmente verso la media pre-crisi (1999-2007) di 1,2 punti percentuali (dal valore minimo di 0,6 punti percentuali previsto per il 2018), a medio termine il rapporto debito/PIL rimarrebbe al di sopra del 130% del PIL. Nell'ipotesi di un medesimo differenziale tra tasso di interesse e tasso di crescita, l'analisi della sostenibilità del debito evidenzia che un graduale aumento dell'avanzo primario al 2,4% del PIL (ossia la media registrata nel periodo precedente alla crisi) porterebbe soltanto a un leggero calo del rapporto debito/PIL nell'arco di 10 anni⁽¹⁾. Per contro, un graduale ritorno a un avanzo primario nell'ordine del 4% del PIL consentirebbe di incanalare il rapporto debito/PIL verso un percorso di riduzione più ambizioso. Un'analisi di sensibilità rafforzata basata su un esercizio stocastico di analisi della sostenibilità del debito (Berti, 2013) in cui al saldo primario sono stati applicati degli shock (casuali) nell'arco di un periodo di cinque anni (2017-2021), con tassi di interesse e crescita del PIL basati sul

⁽¹⁾ Nel resto della zona euro il differenziale tra tasso di interesse e tasso di crescita era di circa 0,5 punti percentuali nel periodo 1999-2007.

comportamento storico, indica che il rapporto debito pubblico/PIL dell'Italia potrebbe aumentare ulteriormente nel medio periodo se non si consolida la posizione di bilancio, vale a dire l'avanzo primario strutturale previsto (grafico 1.10, a destra).

Grafico 1.10 Evoluzione del rapporto debito pubblico/PIL dell'Italia secondo diverse analisi di sostenibilità del debito



Note: a sinistra i risultati di un'analisi deterministica della sostenibilità del debito a 10 anni a partire dal 2019 (SP=saldo primario; i^*-c^* = differenziale tasso di interesse-tasso di crescita). A destra i risultati di un'analisi stocastica della sostenibilità del debito a 5 anni a partire dal 2017. Il cono p10_p90 copre l'80% di tutti i possibili andamenti del debito ottenuti simulando shock casuali. La linea inferiore e la linea superiore che delimitano il cono rappresentano rispettivamente il decimo e il novantesimo percentile della distribuzione: dall'area in grigio sono esclusi pertanto gli andamenti del debito simulati (20% dell'insieme) risultanti da shock più estremi (meno probabili) o "eventi di coda". Per ulteriori particolari: Commissione europea, 2016c; Berti, 2013.

Fonte: Commissione europea.

Tabella 1.1 Principali indicatori economici, finanziari e sociali - Italia

	2004-2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Previsioni		
									2016	2017	2018
PIL reale (su base annua)	1,0	-5,5	1,7	0,6	-2,8	-1,7	0,1	0,7	0,9	0,9	1,1
Consumi privati (su base annua)	0,8	-1,6	1,2	0,0	-3,9	-2,5	0,4	1,5	1,4	0,9	1,2
Consumi pubblici (su base annua)	0,5	0,4	0,6	-1,8	-1,4	-0,3	-0,9	-0,6	0,6	0,2	0,4
Investimenti fissi lordi (su base annua)	1,1	-9,9	-0,5	-1,9	-9,3	-6,6	-3,0	1,3	1,9	2,4	3,1
Esportazioni di beni e servizi (su base annua)	4,2	-18,1	11,8	5,2	2,3	0,7	2,9	4,3	1,5	3,0	3,2
Importazioni di beni e servizi (su base annua)	3,4	-12,9	12,4	0,5	-8,1	-2,4	3,3	6,0	2,1	3,9	4,3
Divario tra prodotto effettivo e prodotto potenziale	1,3	-4,0	-2,0	-1,4	-2,9	-4,2	-3,8	-2,8	-1,6	-0,8	0,0
Crescita potenziale (su base annua)	0,8	-0,4	-0,4	-0,1	-1,3	-0,4	-0,3	-0,3	-0,3	0,1	0,3
Contributo alla crescita del PIL											
domanda interna (su base annua)	0,8	-3,0	0,7	-0,8	-4,5	-2,8	-0,4	1,0	1,3	1,0	1,3
scorte (su base annua)	0,0	-1,2	1,2	0,2	-1,2	0,2	0,6	0,1	-0,3	0,1	0,0
esportazioni nette (su base annua)	0,2	-1,3	-0,2	1,2	2,9	0,9	0,0	-0,4	-0,1	-0,1	-0,2
Contributo alla crescita potenziale del PIL											
totale lavoro (ore) (su base annua)	0,3	-0,5	-0,6	-0,1	-1,1	-0,1	0,1	0,1	0,0	0,3	0,4
accumulazione di capitale (su base annua)	0,7	0,3	0,3	0,2	0,0	-0,1	-0,2	-0,1	-0,1	-0,1	0,0
produttività totale dei fattori (su base annua)	-0,1	-0,2	-0,1	-0,1	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,1	-0,1
Saldo delle partite correnti Bdp (% del PIL)	-1,4	-1,9	-3,4	-3,0	-0,4	1,0	1,9	1,6	.	.	.
Bilancia commerciale (% del PIL) Bdp	-0,4	-0,6	-1,9	-1,5	1,0	2,3	2,9	3,1	.	.	.
Ragioni di scambio di beni e servizi (su base annua)	-1,6	6,3	-4,0	-2,6	-1,5	1,6	2,5	2,3	2,5	-1,7	-0,4
Saldo del conto capitale (% del PIL)	0,1	0,0	0,0	0,1	0,2	0,0	0,2	0,2	.	.	.
Posizione patrimoniale netta sull'estero (% del PIL)	-18,7	-22,3	-20,7	-19,2	-23,9	-25,3	-24,5	-23,6	.	.	.
Debito estero cedibile netto (% del PIL) (1)	-26,5	-33,9	-39,0	-37,0	-42,1	-47,7	-50,0	-52,1	.	.	.
Debito estero cedibile lordo (% del PIL) (1)	93,4	104,3	105,9	103,6	109,3	109,3	115,2	117,6	.	.	.
Risultati delle esportazioni rispetto ai paesi avanzati (variazione % su 5 anni)	-0,8	-10,9	-12,4	-11,9	-16,7	-12,5	-8,4	-6,99	.	.	.
Quota del mercato delle esportazioni, beni e servizi (su base annua)	-3,3	-4,9	-8,6	-3,4	-4,8	0,5	0,8	-2,3	.	.	.
Flussi IDE netti (% del PIL)	1,2	0,0	1,0	0,8	0,3	0,0	0,1	0,1	.	.	.
Tasso di risparmio delle famiglie (risparmio netto in percentuale del reddito netto disponibile)	8,6	7,1	4,2	3,7	2,0	3,6	3,7	3,0	.	.	.
Flussi di crediti ai privati (dati consolidati, % del PIL)	9,2	0,9	5,0	3,2	-0,8	-2,9	-0,4	-1,6	.	.	.
Debito del settore privato (dati consolidati, % del PIL)	102,4	122,5	123,2	122,8	125,2	121,9	120,0	117,0	.	.	.
di cui debito delle famiglie, dati consolidati (% del PIL)	35,2	42,5	43,6	43,8	44,0	43,5	42,7	42,2	.	.	.
di cui debito delle società non finanziarie, dati consolidati (% del PIL)	67,2	80,0	79,6	79,0	81,2	78,4	77,3	74,8	.	.	.
Società, accreditamento (+) o indebitamento (-) netto (% del PIL)	-0,6	1,3	0,3	0,1	2,7	2,1	3,0	2,7	3,4	3,0	2,6
Società, utile operativo lordo (% del PIL)	22,8	20,9	21,0	21,1	20,1	20,2	20,7	20,6	20,9	21,0	20,8
Famiglie, accreditamento (+) o indebitamento (-) netto (% del PIL)	2,4	2,1	0,5	0,6	0,1	1,5	2,1	1,7	1,9	2,1	2,2
Indice dei prezzi delle abitazioni al netto dell'inflazione (su base annua)	2,9	-0,1	-2,2	-2,1	-5,4	-6,9	-4,5	-2,6	.	.	.
Investimenti in immobili residenziali (% del PIL)	5,6	5,6	5,6	5,3	5,0	4,8	4,5	4,4	.	.	.
Deflatore del PIL (su base annua)	2,2	2,0	0,3	1,5	1,4	1,2	0,9	0,6	0,9	0,9	1,1
Indice dei prezzi al consumo armonizzato (IPCA, su base annua)	2,4	0,8	1,6	2,9	3,3	1,2	0,2	0,1	-0,1	1,4	1,3
Retribuzione nominale per dipendente (su base annua)	3,0	2,2	2,7	1,1	0,4	1,3	-0,2	0,4	0,0	0,8	1,5
Produttività del lavoro (reale, per dipendente, su base annua)	0,1	-3,9	2,3	0,3	-2,5	0,1	0,0	0,2	.	.	.
Costo del lavoro per unità di prodotto (CLUP, intera economia, su base annua)	2,6	5,2	0,1	0,7	1,9	0,6	0,0	0,5	0,3	0,5	1,2
Costo reale del lavoro per unità di prodotto (su base annua)	0,3	3,2	-0,2	-0,8	0,5	-0,6	-0,8	-0,2	-0,6	-0,4	0,1
Tasso di cambio effettivo reale (CLUP, su base annua)	1,5	2,4	-2,9	0,1	-2,2	2,4	-0,2	-4,1	-0,2	-0,4	-0,7
Tasso di cambio effettivo reale (IPCA, su base annua)	0,4	1,3	-4,5	0,1	-1,8	1,8	0,2	-4,1	0,8	-1,4	.
Aliquota fiscale per singolo lavoratore con salario medio (%)	28,6	29,8	29,8	30,8	30,9	31,1	31,6	32,6	.	.	.
Aliquota fiscale per singolo lavoratore con il 50% del salario medio (%)	19,2*	21,0	21,2	22,5	22,7	23,1	18,4	15,9	.	.	.
Totale delle passività del settore finanziario (dati non consolidati, su base annua)	4,5	4,8	4,8	1,9	5,7	-2,1	2,8	3,3	.	.	.
Coefficiente di capitale di classe 1 (%) (2)	.	8,3	8,8	9,6	10,7	10,5	11,8	12,3	.	.	.
Rendimento sul capitale (%) (3)	.	3,8	3,8	-14,3	-1,2	-12,8	-3,2	3,1	.	.	.
Debiti deteriorati lordi (% del totale degli strumenti di debito e del totale di prestiti e anticipi) (4)	.	7,5	8,4	9,5	11,0	12,9	15,8	16,0	.	.	.
Tasso di disoccupazione	7,1	7,7	8,4	8,4	10,7	12,1	12,7	11,9	11,7	11,6	11,4
Tasso di disoccupazione di lunga durata (% della popolazione attiva)	3,3	3,4	4,0	4,3	5,6	6,9	7,7	6,9	.	.	.
Tasso di disoccupazione giovanile (% della popolazione attiva nella stessa fascia di età)	22,2	25,3	27,9	29,2	35,3	40,0	42,7	40,3	.	.	.
Tasso di attività (fascia di età 15-64)	62,6	62,3	62,0	62,1	63,5	63,4	63,9	64,0	.	.	.
Persone a rischio di povertà o esclusione sociale (% della popolazione totale)	25,8	24,9	25,0	28,1	29,9	28,5	28,3	28,7	.	.	.
Persone che vivono in famiglie a intensità lavorativa molto bassa (% della popolazione totale di età inferiore a 60 anni)	11,0	9,2	10,6	10,5	10,6	11,3	12,1	11,7	.	.	.
Saldo delle amministrazioni pubbliche (% del PIL)	-3,1	-5,3	-4,2	-3,7	-2,9	-2,7	-3,0	-2,6	-2,3	-2,4	-2,6
Rapporto gettito fiscale/PIL (%)	40,4	42,0	41,7	41,7	43,8	43,8	43,5	43,5	42,9	42,6	42,4
Saldo strutturale di bilancio (% del PIL)	.	.	-3,4	-3,4	-1,5	-0,9	-1,2	-1,0	-1,6	-2,0	-2,5
Debito pubblico lordo (% del PIL)	101,4	112,5	115,4	116,5	123,3	129,0	131,9	132,3	132,8	133,3	133,2

(1) Somma di strumenti di debito in portafoglio, altri investimenti e attività di 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, BCE.

(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, BCE.

2. PROGRESSI IN RELAZIONE ALLE RACCOMANDAZIONI SPECIFICHE PER PAESE

Con l'introduzione del semestre europeo nel 2011, i progressi compiuti nell'attuazione delle raccomandazioni rivolte all'Italia nel 2016 ⁽¹²⁾ devono essere visti in una prospettiva di più lungo periodo.

Nel settore delle finanze pubbliche, la riduzione della spesa sanitaria e della spesa per le retribuzioni del settore pubblico, avviata nel 2011, ha contribuito a contenere la spesa pubblica nel corso del tempo. Una riforma pensionistica introdotta nel 2012, oggi parzialmente abbandonata (cfr. sezione 4.1), ha contribuito a migliorare la sostenibilità del debito a lungo termine, mantenendo nel contempo pensioni adeguate. Alcune privatizzazioni hanno contribuito ad una lieve riduzione del debito pubblico. Sono state adottate rilevanti riforme fiscali dal 2011, benché talvolta poco coerenti. Ad esempio, l'imposta sui beni immobili è stata aumentata nel 2011, per poi essere in parte abolita nel 2015. Nel 2014 e nel 2015 sono state adottate misure volte a ridurre gli oneri fiscali che gravano sul lavoro, in parte finanziate trasferendo l'onere fiscale sui consumi. Nel 2014 sono state adottate importanti misure di semplificazione fiscale.

In materia di giustizia civile è stata completata un'importante riorganizzazione dei tribunali civili nel 2013 e sono state introdotte numerose misure per riformare i procedimenti civili, rafforzare la risoluzione extragiudiziale e ridurre gli abusi di contenzioso. Per potenziare la lotta contro la corruzione nel 2012 è stata adottata una legge anticorruzione generale, la quale ha istituito un'agenzia anticorruzione che è stata rafforzata nel 2014, ma non dispone ancora di risorse adeguate. È stata più volte rimandata una fondamentale riforma dell'istituto della prescrizione. Nella pubblica amministrazione sono state introdotte nel 2014 misure volte a migliorare la mobilità del personale e a promuovere le tecnologie digitali.

Nel settore bancario sono ora in fase di attuazione varie riforme in materia di governo societario adottate all'inizio del 2015. Sono state anche adottate misure per aiutare le banche a liquidare i crediti deteriorati. Tali misure (ad esempio, un trattamento fiscale più favorevole degli accantonamenti per perdite su crediti, riforme delle norme in materia di insolvenza ed escussione delle garanzie e un meccanismo di cartolarizzazione dei crediti deteriorati sostenuto da garanzie statali) mirano essenzialmente a favorire lo sviluppo di un mercato secondario privato degli attivi problematici in Italia. Infine, a partire dal 2012 le autorità hanno approvato varie misure a sostegno della diversificazione delle fonti di finanziamento delle imprese, in particolare attraverso la disciplina dell'aiuto alla crescita economica (ACE), ora in parte ridotto, i mini-bond e il Fondo centrale di garanzia per le piccole e medie imprese.

Alla fine del 2014 è stata avviata una profonda riforma del mercato del lavoro ("Jobs Act") che, tra gli altri interventi, ha ridotto l'incertezza e i costi connessi al licenziamento individuale e ha razionalizzato le tipologie contrattuali e le politiche passive. Essa contempla inoltre una riforma delle politiche attive del mercato del lavoro che è ora in fase di attuazione. La riforma del 2014 si basa su una precedente riforma del mercato del lavoro intrapresa nel 2012 e ne segue la linea. Una riforma del quadro di contrattazione collettiva è stata oggetto di un lungo dibattito e le parti sociali hanno firmato accordi importanti sulla rappresentatività dei sindacati nel 2014. Tuttavia, i progressi sono ad oggi limitati, mentre sono in via di conclusione nuovi accordi di comparto. La riforma delle pensioni del 2012 ha aumentato la partecipazione dei lavoratori più anziani al mercato del lavoro, ma la recente marcia indietro su tale riforma accentua lo sbilanciamento della composizione della spesa sociale a favore delle pensioni (cfr. sezione 4.3.2). Avviata nel 2015, è ora in fase di attuazione un'importante riforma dell'istruzione ("la buona scuola"). Per attenuare il rischio di povertà, dal 2012 sono state introdotte varie misure sperimentali.

Nel 2012 sono stati introdotti provvedimenti di profonda liberalizzazione del mercato per le

⁽¹²⁾ Per la valutazione di altre riforme attuate in passato si veda, in particolare, la sezione 4.

professioni regolamentate e alcuni provvedimenti per il settore del commercio al dettaglio. Dal 2011 sono stati adottati diversi pacchetti per ridurre gli oneri amministrativi per le imprese e i cittadini.

Nel complesso l'Italia ha compiuto alcuni progressi nel dar seguito alle raccomandazioni specifiche per paese del 2016⁽¹³⁾. Sono stati compiuti progressi significativi nella riforma del processo di bilancio. Si osservano alcuni progressi per quanto attiene alla giustizia civile, al mercato del lavoro e al settore bancario. Per contro, i progressi sono stati limitati nel settore della fiscalità, della concorrenza e della pubblica amministrazione, e non sono stati compiuti progressi nella riforma dell'istituto della prescrizione.

⁽¹³⁾ Per informazioni sui progressi registrati e le misure adottate per dar seguito alle indicazioni di intervento suggerite in ciascuna sottoparte delle raccomandazioni specifiche per paese, si veda la tabella di sintesi nell'allegato A. Questa valutazione globale non comprende la valutazione del rispetto del patto di stabilità e crescita.

Tabella 2.1 Tabella riassuntiva di valutazione dei progressi rispetto alle raccomandazioni specifiche per paese 2016

Italia	Valutazione globale dei progressi rispetto alle raccomandazioni specifiche per paese 2016: Alcuni progressi
<p>Raccomandazione 1: <i>limitare nel 2016 la deviazione temporanea dall'aggiustamento dello 0,5% del PIL richiesto verso l'obiettivo di bilancio a medio termine all'importo pari allo 0,75% del PIL concesso per gli investimenti e l'attuazione delle riforme strutturali, a condizione di riprendere il percorso di avvicinamento all'obiettivo di bilancio a medio termine nel 2017; conseguire un aggiustamento annuo di bilancio verso l'obiettivo di bilancio a medio termine pari allo 0,6% del PIL o più nel 2017; completare la riforma del processo di bilancio nel corso del 2016 e assicurare che la revisione della spesa ne costituisca parte integrante; assicurare l'attuazione puntuale del programma di privatizzazioni e usare le conseguenti entrate straordinarie per accelerare la riduzione del debito pubblico; trasferire il carico fiscale dai fattori di produzione al consumo e al patrimonio; ridurre numero e portata delle agevolazioni fiscali e completare la riforma del catasto entro il primo semestre 2017; attuare provvedimenti per migliorare il rispetto dell'obbligo tributario, anche mediante sistemi elettronici di fatturazione e pagamento.</i></p> <p><i>(Inerente alla procedura per gli squilibri macroeconomici)</i></p>	<p>Alcuni progressi</p> <ul style="list-style-type: none"> • Progressi significativi nel riformare il processo di bilancio e nell'assicurare che la revisione della spesa ne costituisca parte integrante; • progressi limitati nell'attuazione del programma di privatizzazioni; • alcuni progressi nel ridurre la pressione fiscale sui fattori produttivi; • progressi limitati per quanto riguarda la revisione delle agevolazioni fiscali e la riforma del catasto; • progressi limitati nel migliorare il rispetto dell'obbligo tributario.
<p>Raccomandazione 2: <i>attuare la riforma della pubblica amministrazione adottando e applicando tutti i decreti legislativi necessari, in particolare in materia di riforma delle imprese di proprietà pubblica, servizi pubblici locali e gestione delle risorse umane; potenziare la lotta contro la corruzione, anche riformando l'istituto della prescrizione entro fine 2016; ridurre la durata dei procedimenti civili dando attuazione alle riforme e assicurando una gestione efficiente delle cause.</i></p> <p><i>(Inerente alla procedura per gli squilibri macroeconomici)</i></p>	<p>Progressi limitati</p> <ul style="list-style-type: none"> • Progressi limitati nell'attuazione della riforma della pubblica amministrazione; • nessun progresso nella revisione dell'istituto della prescrizione; • alcuni progressi nell'attuazione delle riforme della giustizia civile, anche se non è stata ridotta la durata dei procedimenti.

(continua)

Tabella (continuazione)

Raccomandazione 3: *accelerare il ridimensionamento dello stock dei crediti deteriorati, anche migliorando ulteriormente la disciplina dell'insolvenza e del recupero crediti; completare rapidamente l'attuazione delle riforme in corso in materia di governo societario nel settore bancario.*

(Inerente alla procedura per gli squilibri macroeconomici)

Raccomandazione 4: *attuare la riforma delle politiche attive del mercato del lavoro, in particolare rafforzando l'efficienza dei servizi per l'impiego; incentivare al lavoro le persone che costituirebbero la seconda fonte di reddito; adottare e attuare la strategia nazionale di lotta contro la povertà e rivedere e razionalizzare la spesa sociale.*

(Inerente alla procedura per gli squilibri macroeconomici)

Raccomandazione 5: *adottare e attuare rapidamente la legge sulla concorrenza rimasta in sospeso; intervenire ulteriormente per aumentare la concorrenza nelle professioni regolamentate, nei trasporti, nella sanità, nel commercio al dettaglio e nell'aggiudicazione delle concessioni.*

(Inerente alla procedura per gli squilibri macroeconomici)

Alcuni progressi

- Progressi limitati nell'affrontare la questione dei crediti deteriorati;
- alcuni progressi nel migliorare la disciplina dell'insolvenza e del recupero crediti;
- alcuni progressi nell'attuazione delle riforme in materia di governo societario.

Alcuni progressi

- Alcuni progressi nell'attuare la riforma delle politiche attive del mercato del lavoro;
- progressi limitati nell'incentivare al lavoro le persone che costituirebbero la seconda fonte di reddito;
- alcuni progressi per quanto riguarda la strategia nazionale di lotta contro la povertà.

Progressi limitati

- Nessun progresso per quanto riguarda la legge annuale sulla concorrenza;
- progressi limitati per quanto riguarda le altre restrizioni alla concorrenza.

Fonte: Commissione europea.

Riquadro 2.1 Contributo del bilancio UE al cambiamento strutturale in Italia

L'Italia è il secondo beneficiario dei Fondi strutturali e d'investimento europei (fondi SIE) e riceverà fino a 42,7 miliardi di EUR entro il 2020. L'importo equivale allo 0,4% circa del PIL ogni anno (nel periodo 2014-2017) e al 10% degli investimenti pubblici ⁽¹⁾. Del finanziamento dell'UE, 1 860 milioni di EUR saranno erogati tramite strumenti finanziari. Al 31 dicembre 2016 è già stato assegnato a progetti concreti un importo stimato di 10,8 miliardi di EUR, che rappresenta circa il 25% dello stanziamento totale per i fondi SIE.

Si aggiungono ai fondi SIE i finanziamenti a titolo del Fondo europeo per gli investimenti strategici, di Orizzonte 2020, del meccanismo per collegare l'Europa e di altri fondi dell'UE gestiti direttamente. Alla fine del 2016 l'Italia aveva firmato accordi per 1,3 miliardi di EUR per progetti nell'ambito del meccanismo per collegare l'Europa. Il Gruppo BEI ha approvato il finanziamento del FEIS pari a 4,3 miliardi di EUR, che dovrebbe attivare circa 28,7 miliardi di EUR di investimenti complessivi (alla fine del 2016).

I Fondi SIE hanno contribuito a far progredire diverse riforme strutturali nel 2015 e nel 2016 mediante condizionalità ex-ante ⁽²⁾ e investimenti mirati. Tra gli esempi figurano l'adozione delle prime strategie nazionali per la banda larga e l'agenda digitale, nonché l'attuazione di un quadro politico strategico nazionale per la riduzione della povertà. Importante è stato anche il contributo in materia di aiuti di Stato e appalti pubblici rappresentato dalla correzione delle carenze nell'applicazione interregionale delle norme dell'UE sugli aiuti di Stato e dal superamento delle difficoltà nel recepimento dell'*acquis* in materia di appalti pubblici. Queste riforme hanno preparato il terreno ad una migliore attuazione dei progetti di investimento pubblico in generale, compresi quelli finanziati da fonti nazionali e da altri strumenti dell'Unione. È sulla buona strada l'adempimento delle condizionalità ex ante. Oltre a ciò, sono disponibili finanziamenti a sostegno delle riforme amministrative tramite finanziamenti mirati a titolo del Fondo sociale europeo, la consulenza del servizio di assistenza per le riforme strutturali e, indirettamente, assistenza tecnica.

Le pertinenti raccomandazioni specifiche per paese inerenti a questioni strutturali sono state prese in considerazione al momento della definizione dei programmi per il periodo 2014-2020. Tra queste: migliorare il contesto in cui operano le imprese, in particolare contribuendo ad accelerare l'attuazione dello "Small Business Act" e ad agevolare l'accesso ai finanziamenti per le piccole e medie imprese; sostenere la riforma della pubblica amministrazione, potenziando la capacità istituzionale delle autorità pubbliche; predisporre un sistema nazionale di porti e logistica; sostenere la strategia nazionale di lotta alla povertà mediante servizi sociali efficienti, misure di inclusione attiva e l'attuazione della riforma della scuola. L'Italia ha inoltre ricevuto sostegno dall'iniziativa a favore dell'occupazione giovanile al fine di attuare la garanzia per i giovani che ha agito come motore delle riforme strutturali nel mercato del lavoro. Ad oggi, stando all'ultimo monitoraggio dell'iniziativa a favore dell'occupazione giovanile, ne hanno beneficiato quasi 800 000 giovani e, dopo la conclusione del sostegno dell'iniziativa a favore dell'occupazione giovanile, circa 110 000 giovani hanno trovato lavoro o hanno intrapreso un percorso di istruzione o formazione. Anche il Fondo sociale europeo contribuisce all'attuazione della riforma delle politiche attive del mercato del lavoro potenziando i servizi pubblici per l'impiego e sostenendo il piano strategico relativo alle politiche attive del mercato del lavoro (Piano per le Politiche attive, cfr. sezione 4.3).

I fondi SIE affrontano i maggiori ostacoli strutturali alla crescita e alla competitività per superare l'annoso divario socio-economico tra il Nord e il Sud dell'Italia, oltre alle sfide specifiche individuate nelle precedenti raccomandazioni specifiche per paese. Tra queste: migliorare la copertura della banda larga veloce (100% delle famiglie entro il 2023); rimuovere le strozzature nelle infrastrutture di trasporto (ricostruire 270 km di linee ferroviarie entro il 2023); sostenere nel complesso 101 000 imprese principalmente mediante strumenti finanziari; promuovere l'innovazione e gli investimenti privati (obiettivo per il 2020: l'1,53% del PIL destinato alla spesa in ricerca e sviluppo); ridurre del 20% il consumo di energia primaria.

<https://cohesiondata.ec.europa.eu/countries/IT>

- ⁽¹⁾ Gli investimenti pubblici nazionali sono costituiti dagli investimenti fissi lordi, più i contributi agli investimenti, più la spesa nazionale per l'agricoltura e la pesca.
- ⁽²⁾ Prima dell'adozione dei programmi gli Stati membri sono tenuti a rispettare una serie di condizionalità ex ante intese a migliorare il quadro e le condizioni per la maggior parte dei settori di investimento pubblico. Per gli Stati membri che non soddisfano tutte le condizionalità ex ante entro la fine del 2016, la Commissione ha la possibilità di proporre la sospensione temporanea della totalità o di una parte dei pagamenti intermedi.

3. SINTESI DELLE PRINCIPALI CONCLUSIONI DELL'ESAME APPROFONDITO PREVISTO DALLA PROCEDURA PER GLI SQUILIBRI MACROECONOMICI

Nella presente relazione è presentato l'esame approfondito che la relazione sul meccanismo di allerta 2017 ha ritenuto debba essere effettuato per l'economia italiana (Commissione europea, 2016d). Nella primavera 2016, per quanto concerne l'Italia, sono stati identificati squilibri macroeconomici eccessivi in relazione al debito pubblico elevato e alla scarsa competitività esterna in un contesto di crescita debole della produttività, nonché problemi di aggiustamento connessi alla massiccia quantità di crediti deteriorati presenti nei bilanci delle banche, al livello ancora alto della disoccupazione e ad aumenti significativi dei tassi della disoccupazione di lunga durata e della disoccupazione giovanile. Pertanto è necessario un nuovo esame approfondito per valutare l'evoluzione di questi squilibri.

Le analisi contenute nella presente relazione per paese forniscono un esame approfondito dell'evoluzione degli squilibri individuati. In particolare, per le analisi pertinenti per l'esame approfondito si rimanda alla presente sezione, alla sezione 1 e a tutta la sezione 4 ⁽¹⁴⁾.

Squilibri e relativa gravità

All'origine degli squilibri macroeconomici dell'Italia vi sono carenze strutturali. L'andamento dell'economia italiana, più negativo rispetto a quello del resto della zona euro, in particolare in termini di produttività, è in larga misura riconducibile a debolezze strutturali. La struttura produttiva non si è sviluppata e adattata in misura sufficiente alla concorrenza accresciuta a livello mondiale e all'innovazione tecnologica che hanno caratterizzato gli ultimi due decenni (Pinelli et al., 2016; Calligaris et al., 2016). Inoltre, le banche sono attualmente gravate da un ingente stock di crediti deteriorati a seguito della crisi prolungata e potrebbero non essere in grado di sostenere pienamente un'efficiente allocazione delle risorse. Infine, sulle prospettive future di crescita economica pesa l'alto livello della disoccupazione di lunga durata e della disoccupazione giovanile.

⁽¹⁴⁾ L'asterisco indica che l'analisi effettuata nella sezione contribuisce all'esame approfondito previsto dalla procedura per gli squilibri macroeconomici.

L'elevato rapporto debito pubblico/PIL rimane un importante squilibrio macroeconomico per l'economia italiana. Il livello del debito pubblico, superiore al 130% del PIL, implica lo stanziamento di ingenti risorse per i costi del servizio del debito, a danno di voci che stimolano maggiormente la crescita, quali l'istruzione, l'innovazione, le infrastrutture e la riduzione della pressione fiscale sui fattori di produzione. Inoltre, l'elevato debito pubblico si accompagna a una bassa crescita della produttività, il che fa pensare ad una scarsa capacità di dotare il paese di un'infrastruttura fisica e digitale che incrementi la produttività, di una forza lavoro con competenze aggiornate e di istituzioni efficaci. L'elevato debito pubblico e le modeste prospettive di crescita limitano la possibilità di avvalersi di stabilizzatori automatici di bilancio in caso di shock economici negativi. L'elevato debito pubblico rende il paese anche vulnerabile alla volatilità dei mercati finanziari in periodi di un'accresciuta avversione al rischio, con tassi di interesse più elevati per le amministrazioni pubbliche che, a loro volta, potrebbero inasprire le condizioni di finanziamento dell'economia reale. L'Italia si è trovata in questo circolo vizioso durante la crisi del debito sovrano del 2011-2012, quando sono crollati gli investimenti privati.

I fattori della competitività non di costo continuano a pesare sulla competitività esterna dell'Italia. La struttura produttiva italiana rimane sbilanciata a favore di industrie a medio e basso contenuto tecnologico. La quota delle esportazioni ad alta tecnologia è aumentata solo di poco (dal recente valore minimo dell'8% circa nel 2008 al 10% circa nel 2015). Come di consueto, emerge che il vantaggio concorrenziale dell'Italia continua ad essere concentrato in settori tradizionali quali il tessile, le calzature, il pellame e i prodotti in metallo (per le merci) e il turismo (per i servizi).

L'elevato livello di crediti deteriorati impedisce alle banche di sostenere gli investimenti per la crescita. La prolungata recessione ha fatto ricadere sulle banche italiane una quantità sistemica e storicamente elevata di crediti deteriorati che si è stabilizzata solo di recente. Nel terzo trimestre del 2016 i crediti deteriorati lordi ammontavano a 329 miliardi di EUR (ossia il 16,5% del totale dei

crediti alla clientela). Le sofferenze lorde, ossia i crediti deteriorati con le peggiori prospettive di recupero, ammontavano a 198 miliardi di EUR (al netto degli accantonamenti per perdite su crediti, le sofferenze erano pari a 85 miliardi di EUR). Il problema dei crediti deteriorati pesa sulla redditività delle banche e sul recupero del credito, ponendo così un freno agli investimenti (cfr. sezioni 1 e 4.2). In queste condizioni le banche potrebbero avere difficoltà ad assorbire qualsiasi futuro aumento della domanda di credito (ancora depressa). Nel frattempo, le condizioni di credito rimangono particolarmente rigorose, in particolare per le piccole e medie imprese e per il settore edile.

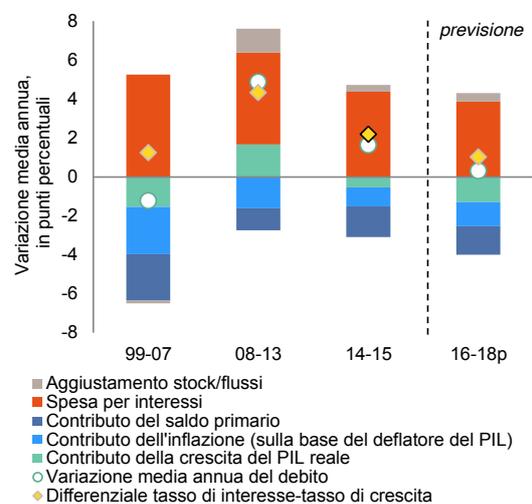
Il protrarsi della recessione e la successiva lenta ripresa hanno comportato un livello elevato di disoccupazione, in particolare tra i giovani, che incide sulla coesione sociale e può produrre effetti permanenti sulla crescita. Il tasso di disoccupazione era ancora al 12% nel dicembre 2016 (sostanzialmente invariato rispetto al 2015, a fronte del 9,6% nella zona euro), di cui circa 7 punti percentuali corrispondono a una disoccupazione di almeno 12 mesi. Inoltre, attestatosi attorno a una media del 40% nel 2015, il tasso di disoccupazione giovanile (fascia di età da 15 a 24 anni) era ancora superiore al 40% nel mese di dicembre 2016 (circa il 21% nella zona euro). Infine, nel terzo trimestre del 2016 i giovani di età compresa tra 15 e 24 anni che non studiano, non frequentano corsi di formazione e non lavorano erano 1,2 milioni (pari al 20,9%, una delle percentuali più elevate nell'UE), sebbene circa 100 000 in meno rispetto all'anno precedente (cfr. sezioni 1 e 4.3).

Evoluzione, prospettive e risposte politiche

Il debito pubblico dovrebbe stabilizzarsi al 133% del PIL nel 2016-2018. Dopo essere aumentato in media di circa cinque punti percentuali all'anno durante la doppia recessione del 2008-2013, il rapporto debito pubblico/PIL dell'Italia ha continuato a crescere nel periodo 2014-2015, ma a un ritmo decisamente più lento (di 1,6 punti percentuali in media) (cfr. grafico 3.1). Nel periodo 2016-2018 è prevista una complessiva stabilizzazione del rapporto debito/PIL, principalmente grazie alla politica monetaria accomodante della BCE che contribuisce in maniera decisiva a ridurre il

differenziale tra il tasso di interesse medio pagato sul debito e il tasso di crescita del PIL. L'intervento della BCE e, in particolare, il suo programma di acquisto del settore pubblico, hanno contribuito a contenere il tasso d'interesse medio pagato sul debito, poiché le nuove emissioni di titoli di Stato italiani hanno beneficiato di tassi di interesse nominale storicamente bassi nel 2016 (in media dello 0,55%, a fronte dello 0,7% nel 2015 e dell'1,35% nel 2014). I tassi di interesse bassi hanno a loro volta sostenuto il tasso di crescita del PIL agevolando una graduale ripresa economica e limitando, nel contempo, il rischio di una vera e propria deflazione. Di conseguenza, il differenziale tra tasso di interesse e tasso di crescita dovrebbe scendere al di sotto dei livelli registrati prima della crisi e la Commissione prevede una stabilizzazione del rapporto debito/PIL.

Grafico 3.1 Cause della variazione del rapporto debito pubblico/PIL dell'Italia



Note: l'effetto valanga sul rapporto debito/PIL deriva dal differenziale tra il tasso di interesse e il tasso di crescita. L'effetto valanga comprende l'impatto a incremento del debito della spesa per interessi e l'impatto a decremento del debito derivante dalla crescita del denominatore (ossia la crescita del PIL reale più l'inflazione).

Fonte: Commissione europea.

Una debole posizione di bilancio, associata a prospettive di crescita modeste, rende l'Italia vulnerabile alla crescita dell'avversione al rischio sui mercati finanziari. L'Italia ha effettuato un consistente aggiustamento di bilancio tra il 2010 e il 2013, con un disavanzo nominale

inferiore al 3% del PIL a partire dal 2012 (era superiore al 5% nel 2009; cfr. sezione 1) e un avanzo primario in aumento a più del 2% del PIL. Negli ultimi anni il governo italiano ha allentato l'orientamento di bilancio per sostenere la crescita economica principalmente riducendo gli oneri fiscali (cfr. sezioni 1 e 4.1) e sfruttando il margine di bilancio generato dalla minore spesa per interessi (-1,2 punti percentuali del PIL tra il 2012 e il 2016). Il disavanzo nominale è destinato a scendere appena al di sotto del 2,5% del PIL nel periodo 2016-2017, mentre l'avanzo primario dovrebbe stabilizzarsi intorno all'1,5% del PIL. In termini strutturali l'avanzo primario è sceso, secondo le stime, dal 3,9% del PIL nel 2013 al 2,3% nel 2016 e dovrebbe contrarsi ulteriormente fino all'1,9% nel 2017. Tale allentamento dell'orientamento di bilancio è stato utilizzato in parte per sostenere gli investimenti e facilitare l'adozione e l'attuazione di riforme strutturali (ad esempio tramite incentivi fiscali), riducendo nel contempo il rischio di entrare nella spirale bassa inflazione bassa crescita. Nonostante un avanzo primario piuttosto modesto, i rischi di rifinanziamento del debito sono attenuati a breve termine dalla cospicua liquidità fornita dalla BCE e dal miglioramento della posizione esterna del paese che rendono l'Italia meno dipendente dai flussi di capitale esterni. In prospettiva, un avanzo primario strutturale dell'1,3% del PIL, come indicato dalla Commissione nelle previsioni per il 2018 (nell'ipotesi di politiche invariate), aumenterebbe i rischi per la sostenibilità a medio termine (Commissione europea, 2016c). In particolare, quando la politica monetaria accomodante sarà eventualmente abbandonata, una posizione di bilancio debole potrebbe aumentare i premi di rischio, mentre un progressivo miglioramento della posizione di bilancio contribuirebbe a mantenere la fiducia dei mercati finanziari e tassi di interesse bassi che, a loro volta, sosterranno gli investimenti privati e le prospettive di crescita.

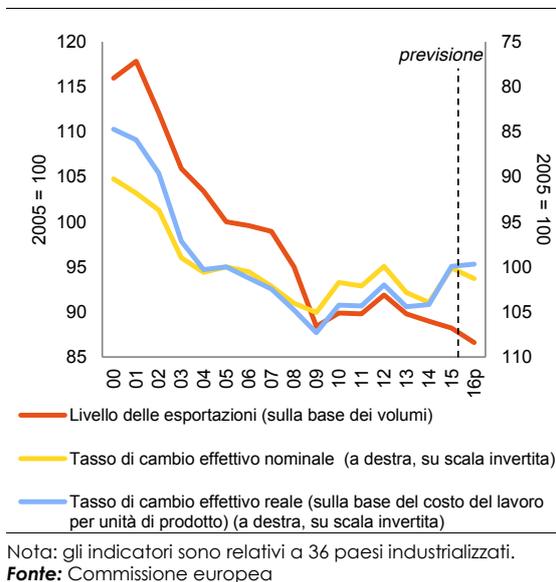
La quota di titoli di Stato detenuti dalle banche italiane è soltanto leggermente diminuita. Dall'avvio del programma di acquisto del settore pubblico della BCE, all'inizio del 2015, la quota del debito pubblico detenuta dalla Banca d'Italia è notevolmente aumentata. Tuttavia, si è registrata soltanto una marginale riduzione dell'esposizione delle banche italiane al debito sovrano (da 398 miliardi di EUR alla fine del 2015 a 383 miliardi di

EUR, pari al 23% del PIL alla fine del 2016). Al tempo stesso, gli investitori privati stranieri continuano ad essere piuttosto riluttanti a investire in Italia e la loro quota di debito pubblico si è lievemente ridotta (dal 30% nel giugno 2015 al 28,4% nel giugno 2016) ⁽¹⁵⁾ (Banca d'Italia, 2016a). Inoltre, a causa dei tassi di interesse bassi o negativi, le famiglie italiane hanno ridotto i loro investimenti diretti in titoli di Stato e hanno ulteriormente diversificato gli investimenti finanziari, aumentando la loro esposizione nei confronti dei mercati esteri. Il programma di acquisto del settore pubblico e condizioni di rifinanziamento a lungo termine favorevoli per le banche, unitamente alla scarsa propensione agli investimenti finanziari in Italia e al persistere di una diversificazione dei portafogli dei residenti in attività sull'estero, fanno aumentare le passività TARGET2 della Banca d'Italia nei confronti dell'Eurosistema (357 miliardi di EUR pari a più del 20% del PIL alla fine del 2016, rispetto a 249 miliardi di EUR alla fine del 2015).

La durata media del debito è leggermente aumentata ma si sono ampliati i differenziali di rendimento rispetto ai titoli di Stato tedeschi. Per quanto riguarda la struttura del debito, l'Ufficio per la gestione del debito dell'Italia ha approfittato di tassi d'interesse storicamente bassi per aumentare le emissioni di obbligazioni a tasso fisso a lungo termine. Di conseguenza, la scadenza media dei titoli di Stato è salita a 6,76 anni nel dicembre 2016 (da 6,52 e 6,38 anni rispettivamente alla fine del 2015 e del 2014), mentre la quota di obbligazioni a lungo termine a tasso fisso è salita fino al 70% circa (dal 68% a fine 2015). Tuttavia, dopo essersi attestati attorno a una media di circa 130 punti base nei primi dieci mesi del 2016, gli spread tra i rendimenti dei titoli di Stato italiani e tedeschi a 10 anni sono aumentati, superando i 170 punti base nel gennaio 2017, probabilmente a causa dell'incertezza politica.

⁽¹⁵⁾ Ad esclusione di fondi comuni di investimento e altri investimenti gestiti imputabili agli investitori italiani.

Grafico 3.2 **Livello delle esportazioni, del tasso di cambio e degli indicatori della competitività di costo dell'Italia**

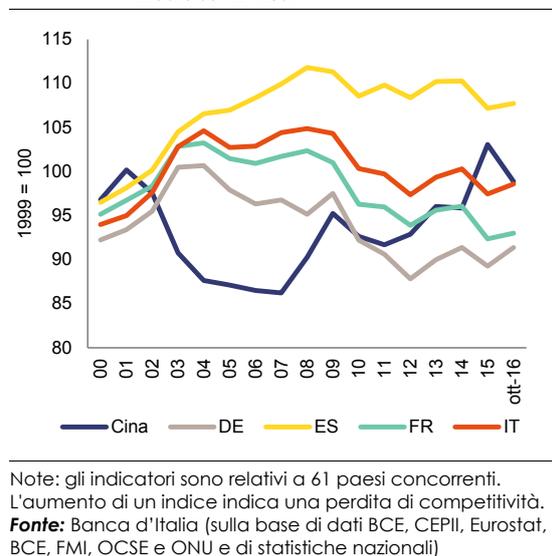


L'andamento delle esportazioni dell'Italia si è sostanzialmente stabilizzato, anche grazie al deprezzamento dell'euro. Dopo la consistente perdita di quote del mercato delle esportazioni nel primo decennio del secolo, le esportazioni italiane (in volumi) sono cresciute a un ritmo più in linea con la domanda esterna a partire dal 2010 (grafico 3.2). Il migliore andamento delle esportazioni è stato sostenuto dal deprezzamento dell'euro, che ha comportato un certo calo del tasso di cambio effettivo nominale dell'Italia nei confronti dei suoi partner commerciali. Tali sviluppi, uniti a modesti incrementi del costo del lavoro per unità di prodotto, hanno determinato negli ultimi anni una ripresa moderata della competitività di costo del paese. Eppure, nonostante il tasso di cambio più favorevole, sono previste lievi perdite di quote di mercato per il 2016.

La competitività dei prezzi dell'Italia sulla base dei prezzi alla produzione registra un certo miglioramento. Il divario nei prezzi alla produzione accumulato nei confronti di Francia e Germania dall'adozione dell'euro si è stabilizzato. Tuttavia, l'andamento piuttosto positivo della competitività dei prezzi delle imprese manifatturiere italiane ha comportato fino al 2013 una costante riduzione dei margini di profitto, principalmente riconducibile ad un andamento più dinamico dei costi nominali del lavoro per unità di prodotto. Negli ultimi anni i margini di profitto

delle imprese manifatturiere hanno segnato una certa ripresa grazie alla moderazione del costo nominale del lavoro per unità di prodotto e a costi energetici inferiori (Centro Studi Confindustria, 2016). Inoltre, la crescita dei prezzi alla produzione del settore manifatturiero italiano è stata notevolmente più modesta rispetto a quella della Cina dal 2007 in poi, verosimilmente a causa della ristrutturazione della catena di approvvigionamento mondiale cinese (grafico 3.3).

Grafico 3.3 **Competitività dei prezzi sulla base dei prezzi alla produzione nel settore manifatturiero, medie su 12 mesi**



Sono stati compiuti progressi limitati nella riduzione dell'ingente stock di prestiti deteriorati. Rispetto alla fine del 2015 lo stock lordo di crediti deteriorati si è ridotto solo marginalmente. Il flusso di nuovi crediti deteriorati è diminuito a partire dall'inizio del 2015, ma gli incagli e, in misura minore, i crediti scaduti stanno ancora passando alla categoria delle sofferenze. Nel frattempo, diversi fattori continuano a rallentare il ritmo al quale le banche riassorbono o vendono i crediti deteriorati. Tra questi figurano, in particolare, il notevole divario tra le banche e gli investitori nella valutazione dei crediti deteriorati che ostacola lo sviluppo di un mercato secondario delle attività deteriorate in Italia, nonché la bassa generazione di capitale interno delle banche e la loro ridotta capacità di reperire nuovi capitali in modo da assorbire ulteriori perdite su prestiti. Le autorità hanno adottato varie misure per aiutare le

banche ad affrontare il problema dei crediti deteriorati e per aumentare l'efficienza del settore bancario (cfr. sezione 4.2).

Il mercato del lavoro è in graduale miglioramento. A partire dal 2014 l'andamento dell'occupazione è stato piuttosto positivo in Italia, nonostante la debolezza della ripresa economica. Dopo un aumento dello 0,4% nel 2014 e dello 0,8% nel 2015, l'occupazione è aumentata dell'1,2% nel 2016. Hanno contribuito a tale miglioramento l'abolizione dell'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) sul lavoro a tempo indeterminato, la riforma del mercato del lavoro e gli incentivi fiscali per le nuove assunzioni a tempo indeterminato. Tuttavia, la lentezza della crescita economica non è stata favorevole a un rapido assorbimento della disoccupazione di lunga durata e dei giovani che entrano nel mercato del lavoro.

Valutazione generale

Nonostante alcuni sviluppi positivi, gli squilibri macroeconomici non sono ancora corretti. Secondo le stime, il rapporto debito pubblico/PIL è aumentato ulteriormente al 133% circa nel 2016 e si manterrà tale nei prossimi anni. Il debito pubblico elevato rimane pertanto una fonte importante di vulnerabilità per l'economia italiana e una fonte di ricadute negative per la zona euro. Inoltre, le carenze strutturali continuano a ostacolare gli investimenti, l'innovazione e un più rapido adeguamento della struttura di produzione del paese. La debole crescita della produttività che ne deriva indica che sono necessari ulteriori progressi nelle riforme per migliorare le prospettive di crescita dell'Italia e agevolare la riduzione dell'indebitamento del settore pubblico. La competitività esterna di prezzo e di costo si è stabilizzata grazie al deprezzamento dell'euro e alla generale moderazione salariale. Il processo di aggiustamento del mercato del lavoro sta procedendo gradualmente con un aumento della partecipazione al mercato del lavoro e dell'occupazione, instaurando un progressivo calo del tasso di disoccupazione. Eppure, la disoccupazione di lunga durata e quella giovanile restano elevate e pesano sulle prospettive di crescita. L'adeguamento nel settore bancario a seguito del deterioramento della qualità degli attivi determinato dalla crisi e carenze strutturali di lunga data continuano a incontrare problemi

significativi. Sono state attuate diverse riforme per dare seguito alle raccomandazioni specifiche per paese per il 2016 che, nel caso dell'Italia, sono tutte connesse ai suoi squilibri macroeconomici (cfr. sezione 2). Tuttavia, la maggior parte di queste riforme, se attuata in modo coerente, avrà un impatto sugli squilibri significativi degli stock (ad esempio, l'elevato rapporto debito pubblico/PIL) solo a medio termine.

Riquadro 3.1

Ricadute

L'economia italiana è la terza maggiore economia della zona euro. L'Italia, che rappresenta il 16% del PIL della zona euro, è una potenziale fonte importante di ricadute economiche e finanziarie per il resto della zona euro.

I legami commerciali diretti tra l'Italia e gli altri paesi della zona euro sono consistenti. L'Italia è un mercato importante per Slovenia, Slovacchia, Belgio e Paesi Bassi, che esportano merci in Italia per oltre il 3% dei rispettivi PIL, e per il Lussemburgo, che esporta principalmente servizi (per più del 9% del suo PIL). Le esportazioni italiane di merci e servizi nel resto della zona euro sono pari al 12% del PIL. L'economia italiana è quindi fortemente influenzata dall'andamento della domanda soprattutto in Francia e Germania, ma anche in Spagna, Belgio, Paesi Bassi e Austria.

La domanda del resto della zona euro è migliorata negli ultimi anni. A seguito della crisi del debito sovrano la riduzione dell'indebitamento nella zona euro ha fatto sì che il canale commerciale sostenesse la crescita economica italiana. I consistenti e crescenti avanzi delle partite correnti in alcuni partner commerciali della zona euro sembrano indicare una debolezza dei livelli di investimento e di consumo. A sua volta, la modesta domanda da parte di queste economie mette a dura prova le esportazioni italiane. Tuttavia, dal 2014 la domanda del resto della zona euro (in particolare della Spagna) è più dinamica.

L'Unione bancaria ha aumentato soltanto di poco 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 al 12% circa del PIL francese nel secondo trimestre del 2016, anche se concentrate nel settore privato non bancario (7,9%). Per le banche degli altri paesi della zona euro i legami finanziari con l'economia italiana riguardano principalmente il settore pubblico, con un'esposizione diretta dell'ordine dell'1-2% del PIL del paese in questione.

Le banche italiane sono fortemente esposte verso le economie tedesca e austriaca. Nel secondo trimestre del 2016 l'esposizione delle banche italiane all'Austria e alla Germania è stata pari rispettivamente al 10,5% e al 3,1% del PIL dell'Italia e consisteva principalmente in crediti verso il settore privato non bancario. L'esposizione diretta delle banche italiane verso il settore pubblico di altri paesi della zona euro è rilevante soltanto nel caso della Germania (2,3%) e della Spagna (2%).

L'elevato debito pubblico dell'Italia rimane una fonte di possibili ricadute negative sul resto della zona euro. Si prevede che il rapporto debito pubblico/PIL italiano rimanga molto elevato nei prossimi anni e la sua diminuzione potrebbe essere soggetta a shock negativi, in particolare se l'avanzo primario strutturale si aggrava e/o se le riforme subiscono una battuta d'arresto. La politica monetaria accomodante della zona euro ha contribuito a ridurre i differenziali del debito sovrano e sta rassicurando i mercati finanziari circa le future prospettive di crescita nominale. Non può essere tuttavia escluso un cambiamento nella percezione attualmente favorevole del rischio, in particolare se le politiche nazionali dovessero discostarsi dall'aggiustamento differenziato necessario per

una ripresa duratura della zona euro. È utile ricordare che la percezione generale del rischio è una delle principali determinanti dei differenziali del debito sovrano nella zona euro.

Da una simulazione di modello QUEST emerge che un aumento del premio di rischio paese dell'Italia potrebbe influire in modo significativo sulla crescita della zona euro. Nella simulazione è stato ipotizzato un aumento di 200 punti base del premio di rischio sul debito sovrano dell'Italia per due anni (ad esempio, nel caso in cui una battuta d'arresto delle riforme aumenti l'avversione al rischio) che successivamente si riduce (molto) gradualmente (Kollmann et al., 2016). Si ipotizza che l'aumento determini un rialzo pari a 100 punti base dei costi di finanziamento di altri paesi vulnerabili della zona euro. Si presume che la metà dell'aumento dei premi di rischio paese abbia una ricaduta sui costi di finanziamento del settore privato. Lo scenario centrale presume anche il vincolo del limite inferiore dello zero (*zero lower bound*) sui tassi della BCE per i primi due anni. Anche il canale commerciale e l'aumento temporaneo dei tassi d'interesse reali (dovuto a un tasso ufficiale di riferimento invariato e ad un'inflazione inferiore all'obiettivo) sono fonte di ricadute sul resto della zona euro. L'esito della simulazione indica che il PIL reale dell'Italia e, in misura minore, di altri paesi vulnerabili scenderebbe rapidamente al di sotto del valore di riferimento senza riuscire a recuperare nei dieci anni successivi. L'impatto sarebbe negativo, benché meno forte e meno persistente, anche per il resto della zona euro (grafico 1). Gli effetti potrebbero essere più nefasti se fosse necessario un ulteriore sforzo di risanamento per arrestare l'aumento del premio di rischio e coprire costi di finanziamento del debito più elevati (come durante la crisi del debito sovrano).

Grafico 1 - Impatto sul PIL reale di un premio di rischio paese più elevato in Italia

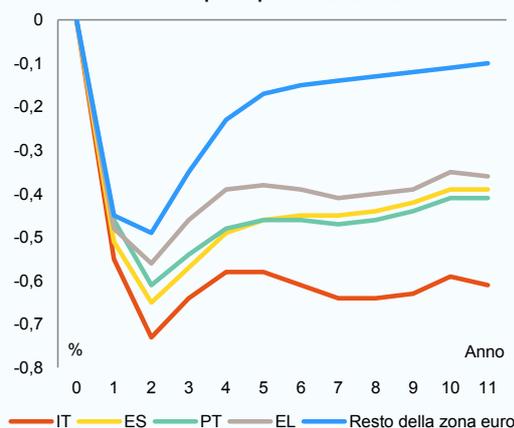


Tavola 3.1: **Matrice di valutazione della procedura per gli squilibri macroeconomici (*) - Italia**

	Gravità della sfida	Evoluzione e prospettive	Risposta politica
Squilibri (tendenze non sostenibili, vulnerabilità e rischi connessi)			
Produttività	<p>In Italia la crescita della produttività del lavoro è stata fiacca per quasi 20 anni, soprattutto a causa della dinamica della produttività totale dei fattori e, più di recente, dell'insufficiente accumulazione di capitale (cfr. sezioni 1 e 4.4).</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 del lavoro. Nel periodo 2008-2013 la produttività per ora lavorata è rimasta sostanzialmente stabile, mentre la produttività totale dei fattori è diminuita del 5% circa.</p> <p>Nel periodo 2014-2016 la produttività del lavoro (sulla base delle ore lavorate) dovrebbe essere scesa dello 0,5% a causa di un'intensificazione di capitale (<i>capital deepening</i>) negativa, mentre la produttività totale dei fattori ha iniziato a crescere, benché a ritmo modesto. La produttività del lavoro dovrebbe crescere solo moderatamente nel 2017 e nel 2018, ben al di sotto del tasso di crescita previsto per la zona euro.</p>	<p>L'Italia sta attuando importanti riforme del mercato del lavoro, del settore bancario, del sistema di istruzione, della pubblica amministrazione e del sistema giudiziario, che sono state adottate nel corso degli ultimi due anni.</p> <p>Le riforme mirano a eliminare gli ostacoli che frenano la crescita della produttività. I vantaggi aumenteranno per la maggior parte nel medio periodo. Sono già evidenti significativi impatti positivi della riforma del mercato del lavoro, il che contribuisce a ridurre la dualità del mercato del lavoro.</p> <p>Dalla metà del 2016 vi è stato un certo rallentamento del processo di riforma.</p>
Debito pubblico	<p>Nel 2015 il rapporto debito pubblico/PIL dell'Italia era pari a 132,2%, rispetto al 100% circa registrato nel 2007 prima della crisi. L'elevato indebitamento pubblico dell'Italia continua ad essere una fonte importante di vulnerabilità per l'economia.</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 i bassi tassi di inflazione hanno fatto salire il rapporto debito pubblico/PIL che dovrebbe sostanzialmente stabilizzarsi nel periodo 2016-2018 attorno al 133%, ma l'avanzo primario strutturale, del quale era prevista una significativa diminuzione dal 2013, dovrebbe deteriorarsi ulteriormente nel 2017 e nel 2018.</p>	<p>Le misure adottate comprendono una revisione della spesa pubblica e un piano di privatizzazioni.</p> <p>Le riforme strutturali per favorire l'aumento della produttività dovrebbero rendere il debito pubblico più sostenibile.</p> <p>Le riforme delle pensioni varate negli anni scorsi dovrebbero favorire la sostenibilità a lungo termine del debito pubblico, anche se alcune misure contenute nella legge di bilancio 2017 vanno nella direzione opposta.</p>
Competitività esterna	<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 proporzione di piccole imprese con una posizione competitiva debole sui mercati internazionali, continuano a dare un sostegno troppo limitato.</p> <p>L'avanzo delle partite correnti è prossimo al 3% del PIL. La posizione patrimoniale netta sull'estero dell'Italia, che a giugno 2016 si attestava a -20% circa 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. Gli aumenti sono modesti rispetto alle perdite degli anni precedenti e potrebbero essere parzialmente attribuiti all'effetto meccanico del rallentamento del commercio mondiale.</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 effettivo reale in base al costo del lavoro per unità di prodotto, ma in misura non sufficiente per compensare le perdite di competitività del passato.</p>	<p>Le riforme strutturali per favorire l'aumento della produttività contribuiranno 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>
Questioni connesse all'aggiustamento			
Partecipazione al mercato del lavoro e disoccupazione	<p>Durante la crisi il tasso di disoccupazione è più che raddoppiato, registrando un livello record superiore al 12,5% 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>Nonostante sia cresciuto moderatamente durante la crisi, il tasso di partecipazione rimane il più basso dell'UE.</p> <p>Il rischio di esclusione dal mercato del lavoro è aumentato in particolare per i giovani: la disoccupazione giovanile è più che raddoppiata durante la crisi, raggiungendo il livello record del 43,1% nel primo trimestre del 2014.</p>	<p>Nonostante la debole ripresa economica, l'occupazione è aumentata dello 0,8% nel 2015 e dell'1,2% nel 2016.</p> <p>Poiché un numero maggiore di persone è entrato nel mercato del lavoro, nel 2016 il tasso di disoccupazione medio è stato dell'11,7%, in leggero calo rispetto all'11,9% nel 2015,</p> <p>ma la disoccupazione di lunga durata non accenna a diminuire. La disoccupazione giovanile ha invece iniziato a diminuire, ma è rimasta comunque molto elevata (40% a dicembre 2016). La percentuale di giovani non occupati né inseriti in un percorso di istruzione o formazione (giovani NEET) è tra le più alte dell'UE (circa il 20% nella fascia di età 15-24 anni).</p>	<p>La riforma del mercato del lavoro e gli incentivi alle assunzioni stanno sostenendo la crescita dell'occupazione.</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 a sostenere il passaggio dall'istruzione al lavoro. Tuttavia, l'attuazione della riforma sarà probabilmente problematica.</p> <p>Le misure volte a incentivare la partecipazione, soprattutto delle donne, al mercato del lavoro sono limitate.</p>

(continua)

Tabella (continuazione)

Qualità delle attività bancarie	<p>Il lento e logorante protrarsi della crisi economica ha portato al deterioramento sistemico della qualità delle attività delle banche italiane, determinando consistenti accantonamenti per perdite su prestiti che minano la redditività delle banche, riducendo così la fiducia del mercato negli istituti di credito, con una conseguente politica creditizia prudente, in particolare nei confronti delle piccole imprese.</p> <p>Nel terzo trimestre del 2016 lo stock lordo di crediti deteriorati ammontava a 329 miliardi di EUR (ossia il 16,5% del totale dei crediti alla clientela). Il tasso di copertura medio è appena al di sopra del 46%.</p> <p>A causa del problema della qualità degli attivi, le banche italiane continuano a essere vulnerabili agli shock e, poiché il sostegno che possono fornire alla graduale ripresa economica dell'Italia appare limitato, rischiano di diventare una fonte potenziale di ricadute economiche sugli altri paesi della zona euro.</p>	<p>Dalla fine del 2015 lo stock lordo di crediti deteriorati si è ridotto solo marginalmente. Potrebbe emergere l'esigenza di ricapitalizzare le banche al fine di risanare i bilanci, data la scarsa redditività degli istituti di credito.</p> <p>La ripresa in corso e politiche creditizie prudenti hanno ridotto notevolmente il flusso di nuovi prestiti problematici, ma gli incagli continuano a trasformarsi in sofferenze.</p> <p>Il riassorbimento e l'eliminazione dei crediti deteriorati procede ma a ritmo molto lento, principalmente a causa di un persistente divario dei prezzi dei crediti deteriorati che frena lo sviluppo di un mercato secondario degli stessi in Italia. È possibile che alcune banche preferiscano attendere migliori prospettive di ripresa o non vogliano chiudere le relazioni con i clienti. Anche fattori connessi alla regolamentazione potrebbero avere un ruolo nel rallentare l'eliminazione dei crediti deteriorati.</p>	<p>Nella primavera del 2016 è stato istituito un regime di cartolarizzazione per i crediti in sofferenza sostenuto da garanzie statali (GACS - garanzia sulla cartolarizzazione delle sofferenze). Sono stati inoltre istituiti due fondi privati "Atlante" a sostegno della cartolarizzazione delle sofferenze e della ricapitalizzazione delle banche vulnerabili.</p> <p>Nel 2016 è stata adottata un'ulteriore riforma delle norme in materia di insolvenza ed escussione delle garanzie, in previsione dell'adozione di una riforma più ampia del quadro.</p> <p>Alla fine del 2016 sono stati accantonati 20 miliardi di EUR per il sostegno alla liquidità e le ricapitalizzazioni cautelative, ma non è ancora chiaro quale ruolo avranno nel risanamento delle banche italiane.</p> <p>Le autorità di vigilanza sono diventate più esigenti, ad esempio imponendo obblighi di segnalazione più severi e obiettivi di riduzione dei crediti deteriorati per le banche più vulnerabili.</p>
----------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Conclusioni dell'analisi dell'esame approfondito

- **Il debito pubblico estremamente elevato rappresenta un notevole onere economico e una fonte di vulnerabilità. Il persistere di bassi livelli di crescita della produttività continua a essere la prima fonte degli squilibri macroeconomici dell'Italia poiché rallenta il ritmo della riduzione del debito e fiacca la competitività esterna. L'ingente stock di crediti deteriorati grava ancora sui profitti e sulle politiche di prestito delle banche. L'elevata disoccupazione di lunga durata frena la crescita futura.**
- **Il rapporto debito pubblico/PIL dovrebbe stabilizzarsi attorno al 133% nel 2017 e nel 2018. La crescita salariale è più contenuta, ma la debole crescita della 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 esterna. La partecipazione al mercato del lavoro e l'occupazione sono in aumento, ma la disoccupazione di lunga durata ancora non accenna a diminuire e la disoccupazione giovanile resta elevata. Nel settore bancario lo stock lordo di crediti deteriorati non ha ancora iniziato a diminuire in maniera significativa a causa della lentezza del riassorbimento e dell'eliminazione dei prestiti problematici. Potrebbe emergere l'esigenza di ricapitalizzare le banche al fine di risanarne i bilanci, data la scarsa redditività attuale del settore bancario.**
- **La riforma del processo di bilancio potrebbe contribuire a migliorare la sostenibilità del debito pubblico. Per aiutare le banche a eliminare i prestiti problematici sono state varate ulteriori riforme in materia di insolvenza e di esecuzione forzata ed è stato istituito un regime di cartolarizzazione per i crediti in sofferenza sostenuto da garanzie statali. Le autorità di vigilanza sono diventate più esigenti e il governo ha stanziato fondi per la ricapitalizzazione cautelativa delle banche vulnerabili ammissibili. Sono in fase di attuazione le riforme del sistema dell'istruzione, della pubblica amministrazione e della giustizia, benché lo slancio di riforma si sia smorzato a partire dalla metà del 2016. 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. A seguito dell'ampia riforma del mercato del lavoro potrebbe risultare difficile far funzionare il nuovo contesto per le politiche attive del mercato del lavoro. Inoltre, la riforma del quadro per la contrattazione collettiva sta subendo ritardi.**

(*) 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, di sviluppi e prospettive e di risposta politica.

Fonte: Commissione europea

4. LE PRIORITÀ DI RIFORMA

4.1. FINANZE PUBBLICHE E TASSAZIONE

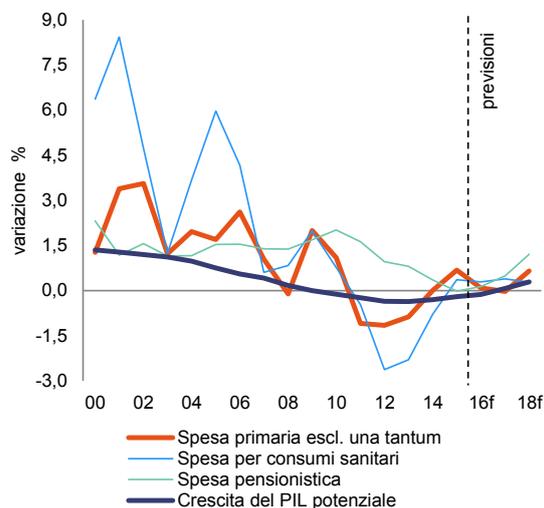
4.1.1. QUADRO DI BILANCIO*

Un'importante sfida per l'Italia è allineare le dinamiche della spesa pubblica alla crescita potenziale fiacca. La spesa primaria reale delle amministrazioni pubbliche ha subito un incremento superiore alla crescita potenziale a partire dalla fine degli anni '90 (grafico 4.1.1). Ciò riflette sia l'insufficiente contenimento di specifiche voci di spesa, quali le pensioni e l'assistenza sanitaria, che una crescita potenziale bassa. Le dinamiche della spesa sanitaria reale sono state contenute in modo significativo dopo la procedura per i disavanzi eccessivi del 2005-2008 e sono entrate in territorio negativo nel momento in cui la crisi del debito sovrano ha richiesto un'azione rapida per ripristinare la sostenibilità delle finanze pubbliche. Inoltre, nel 2012 la riforma Fornero ha avviato la riduzione della spesa pensionistica reale. Tutto ciò ha contribuito a una crescita della spesa primaria al di sotto della crescita potenziale (negativa) nel 2010-2013 e al suo complessivo allineamento nel periodo successivo. Tuttavia il controllo della spesa è stato perseguito anche mediante tagli alla spesa per investimenti nei settori delle infrastrutture, dell'istruzione e dell'innovazione, il che potrebbe aver ulteriormente pesato sul già debole potenziale di crescita dell'economia. Di conseguenza, a meno che non venga ridotta la portata dell'azione del governo o venga ripristinato il potenziale di crescita, potrebbe risultare difficile comprimere ulteriormente la spesa primaria reale in linea con il parametro di riferimento per la spesa del patto di stabilità e crescita per finanziare la riduzione dell'onere fiscale sui fattori di produzione (Lorenzani e Reitano, 2015).

Le recenti misure in materia di pensioni vanno nella direzione sbagliata. Nel periodo 2007-2011 il livello della spesa pensionistica in percentuale del PIL è aumentato notevolmente, prima che la riforma Fornero contribuisse al suo rallentamento (cfr. grafico 4.1.2). A seguito delle riforme pensionistiche adottate a partire dal 2004 e, in particolare, della riforma Fornero, l'età media di pensionamento passerà da 60 a 68 anni entro il 2050, con la conseguenza che la spesa

pensionistica cumulata risulterà inferiore del 60% del PIL nel lungo termine (ministero dell'Economia e delle finanze, 2016a). Tuttavia, il bilancio 2017 prevede misure che segnano una parziale inversione di rotta rispetto alla riforma Fornero: vengono aumentate le pensioni minime, viene consentito il prepensionamento per specifiche categorie di lavoratori (su base volontaria mediante un prestito bancario sostenuto da un credito d'imposta o sotto forma di misure di assistenza sociale per i lavoratori in stato di bisogno introdotte in via sperimentale), e alcune penalizzazioni già introdotte per compensare gli incentivi al prepensionamento previsti dal vecchio generoso sistema retributivo vengono abrogate a partire dal 2018. Tali misure (non prese in considerazione nel grafico 4.1.2) sono destinate a far aumentare la già elevata spesa pensionistica italiana (15,4% nel 2015, fra le più elevate dell'OCSE come percentuale del PIL, e oltre un terzo del totale della spesa primaria in Italia), determinandone un aumento superiore al potenziale di crescita (cfr. grafico 4.1.1). Di conseguenza è possibile che siano sottratte risorse a misure più favorevoli alla crescita a scapito delle generazioni più giovani. Ciò è stato sottolineato anche dall'ufficio parlamentare di bilancio, l'organismo italiano indipendente di controllo in materia di bilancio, che è ormai pienamente operativo. Inoltre, potrebbe indebolirsi ulteriormente l'enfasi posta sulla necessità di lavorare più a lungo e di raggiungere livelli più elevati di partecipazione al mercato del lavoro, con conseguenze negative sulle prospettive di crescita.

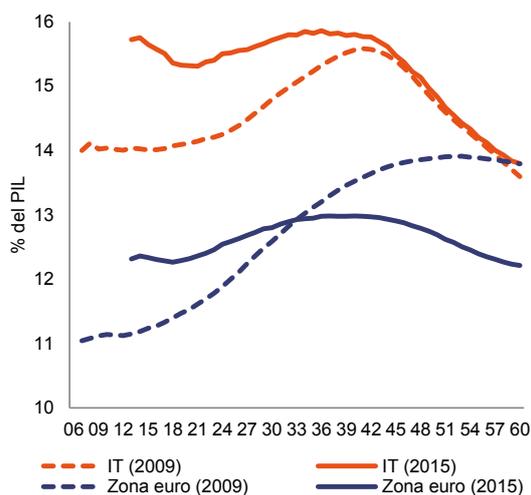
Grafico 4.1.1: **Evoluzione della spesa primaria reale delle amministrazioni pubbliche e crescita del PIL potenziale**



La crescita del PIL potenziale è segnalata come media su 10 anni (dall'anno $t-5$ all'anno $t+4$), in linea con il tasso di riferimento del parametro di riferimento della spesa del patto di stabilità e crescita. I tassi di crescita reale delle componenti della spesa sono calcolati utilizzando il deflatore del PIL e sono indicati come medie mobili su 2 anni.

Fonte: Commissione europea

Grafico 4.1.2: **Proiezioni a lungo termine della spesa pensionistica pubblica lorda**



Fonte: Commissione europea, 2009; Commissione europea, 2015b.

La revisione della spesa in atto prevede anche una revisione del processo di bilancio e la centralizzazione degli appalti pubblici. Gli obiettivi di risparmio sono stati gradualmente ridotti, in parte perché si sono rivelati troppo

ambiziosi in assenza di interventi sulle grandi voci di spesa, quali le pensioni o il trasporto pubblico, e a causa della limitata influenza dello Stato sulla spesa regionale e locale. Tuttavia, nel 2016 sono state adottate ulteriori misure volte a razionalizzare la spesa pubblica e si è conclusa la riforma del processo di bilancio (iniziata nel 2009). Più specificamente: i) vengono chiariti il contenuto e la funzione dei programmi all'interno del bilancio evidenziando gli obiettivi da raggiungere; ii) il rafforzamento del principio di cassa dovrebbe migliorare la gestione e il controllo; e iii) le entrate programmate e gli stanziamenti di spesa sono integrati in un unico atto, insieme agli atti legislativi necessari per raggiungere l'obiettivo. In futuro queste misure, se attuate in maniera coerente, potrebbero rendere la revisione della spesa un elemento più strutturale del processo di bilancio, allineandolo maggiormente con una programmazione di bilancio basata sui risultati. Tuttavia l'attuazione sistematica degli obiettivi di revisione della spesa per ciascun ministero è di fatto rinviata al 2017. Frequenti aggiornamenti degli obiettivi di bilancio indeboliscono il quadro di bilancio di medio termine e la recente pratica di colmare il divario tra le tendenze e gli obiettivi di bilancio inserendo nel bilancio triennale importanti aumenti fiscali ("clausole di salvaguardia"), che vengono poi abrogati in un secondo momento, ha reso il bilancio stesso inattendibile ai fini della pianificazione a medio termine. Sul versante positivo, i ministri sono stati direttamente coinvolti nella scelta delle aree dei rispettivi bilanci in cui realizzare risparmi mirati; la centralizzazione degli appalti pubblici viene gradualmente estesa anche a livello regionale e da 36 000 enti acquirenti si è passati a 33 soggetti aggregatori, che gestiscono circa 16 miliardi di EUR di spesa pubblica annuale, pari allo 0,9% del PIL. Di recente il governo ha individuato soglie di spesa e 34 categorie di prodotti per i quali le amministrazioni dovrebbero optare per le procedure d'appalto centralizzate, e un gruppo di lavoro tecnico sta proponendo ulteriori categorie. L'autorità nazionale anticorruzione svolge un ruolo nella valutazione di tali categorie e nella vigilanza delle procedure d'appalto centralizzate.

4.1.2. FISCALITÀ*

L'onere fiscale sui fattori di produzione, uno dei più alti dell'UE, è stato gradualmente ridotto.

Nel 2015 in Italia i cunei fiscali sui singoli lavoratori che percepiscono un salario basso o medio, rispettivamente al 41% e al 48%, sono tra i più elevati dell'UE (Commissione europea, 2016e). Nel 2014 l'aliquota fiscale implicita sul lavoro è stata la più elevata dell'UE (44% rispetto a una media UE del 36%) e l'onere fiscale sul capitale ben al di sopra della media UE (10,6% del PIL rispetto all'8,2%). Inoltre, le caratteristiche del sistema di riscossione delle imposte potrebbero ulteriormente scoraggiare gli investimenti dato che per una piccola impresa la presentazione delle dichiarazioni fiscali richiede tempi molto più lunghi che nel resto dell'UE (240 ore all'anno, contro una media UE di 176) (Banca mondiale, 2016). Pertanto i bilanci del 2015 e del 2016 hanno ridotto il cuneo fiscale sul lavoro e le imposte sul reddito d'impresa ⁽¹⁶⁾, e il bilancio 2017 ha introdotto un nuovo regime che prevede un'imposta a aliquota fissa per le piccole imprese (*IRI*) e incentivi agli investimenti privati (cfr. sezioni 4.4 e 4.5). Il comitato per la fiscalità ambientale non è ancora stato istituito.

Uno spostamento ottimale del carico fiscale verso i consumi potrebbe ridurre ulteriormente l'onere fiscale sul lavoro e favorire la lotta contro la povertà e la disuguaglianza. Sono stati compiuti progressi limitati nella riforma dei valori catastali e nella revisione delle agevolazioni fiscali, in linea con l'obiettivo di spostare l'onere fiscale dal lavoro verso i consumi e il patrimonio. Le simulazioni effettuate con EUROMOD (riquadro 4.1.1) mostrano che l'aumento dell'aliquota IVA ridotta dal 10% al 13% e il pieno utilizzo di tali entrate per un credito d'imposta

⁽¹⁶⁾ Il bilancio 2015 ha reso permanente un credito d'imposta di 80 EUR mensili per i lavoratori dipendenti a basso/medio reddito (impatto annuo dello 0,6% del PIL) e ha previsto un'esenzione permanente del costo del lavoro dalla base imponibile dell'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) (impatto annuo dello 0,4% del PIL). Il cuneo fiscale sui lavoratori a basso reddito è passato dal 45% al 41% nel periodo 2013-2015 (OCSE, 2016a). Tenendo conto del credito d'imposta permanente a favore dei lavoratori dipendenti a basso reddito registrato come trasferimento sociale ("bonus mensile di 80 EUR"), l'aliquota fiscale implicita sul lavoro sarebbe del 43%. Inoltre nel 2015 è stata adottata un'esenzione triennale dai contributi previdenziali a carico dei datori di lavoro per le nuove assunzioni con contratti a tempo indeterminato, estesa successivamente anche alle nuove assunzioni del 2016 (esenzione del 40%) con il bilancio 2016 (0,4% del PIL nel 2017). L'aliquota dell'imposta sul reddito delle società è stata ridotta dal 27,5% al 24% (impatto annuo dello 0,2% del PIL)

rimborsabile sui redditi da lavoro per i lavoratori a basso reddito sarebbero progressivi. Ciò consentirebbe di aumentare il reddito netto disponibile per i decili a più basso reddito e di ridurre la povertà e le disuguaglianze (misurate mediante il coefficiente di Gini). Inoltre ad un maggiore spostamento dell'onere fiscale corrisponderebbe una maggiore probabilità per i disoccupati di accedere al mercato del lavoro. Al tempo stesso, la generosità del nuovo credito d'imposta aumenterebbe gli incentivi a lavorare a tempo parziale anziché a tempo pieno. Tuttavia questi effetti di compensazione, che avrebbero una ricaduta globale trascurabile sull'offerta di lavoro, potrebbero essere evitati mediante un'adeguata concezione del credito d'imposta.

Nonostante siano stati compiuti alcuni progressi in questo settore, il ricorso piuttosto limitato alla fatturazione e ai pagamenti elettronici ostacola la lotta all'evasione fiscale. Nel 2014 in Italia il divario dell'IVA ⁽¹⁷⁾ è stato tra i più alti dell'UE, pari a 36,9 miliardi di EUR (o al 2,3% del PIL), vale a dire il 28% del divario dell'UE. La perdita totale di gettito fiscale è stimata a circa il 6% del PIL (pari a 99 miliardi di EUR) (ministero dell'Economia, 2016b). Le recenti misure per migliorare l'adempimento degli obblighi fiscali, quali la fatturazione elettronica obbligatoria, insieme alla scissione dei pagamenti per gli acquisti delle amministrazioni pubbliche ⁽¹⁸⁾ e all'inversione contabile in settori specifici, sembrano essere state inefficaci, con un aumento annuale dell'IVA lorda sulle operazioni interne superiore al 6% tra gennaio e novembre 2016. Tuttavia la fatturazione elettronica non è obbligatoria tra privati, il ricorso ai pagamenti elettronici rimane ben al di sotto della media dell'UE e di recente sono stati innalzati i limiti all'uso del contante. ⁽¹⁹⁾ D'altro canto, il sistema di riscossione delle imposte è stato semplificato per favorire l'adempimento degli obblighi fiscali

⁽¹⁷⁾ Il divario dell'IVA è la differenza tra gettito dell'IVA effettivamente incassato e quello previsto calcolato applicando l'aliquota ordinaria alla base imponibile potenziale.

⁽¹⁸⁾ La scissione dei pagamenti prevede che i pagamenti dell'amministrazione pubblica ai fornitori privati di beni e servizi non comprendano l'IVA, che è versata direttamente al bilancio dello Stato.

⁽¹⁹⁾ Ad esempio, in base alle statistiche sui pagamenti della BCE, nel 2015 i pagamenti procapite tramite carta ammontavano a circa 2 600 EUR, rispetto alla media dell'UE di oltre 5 000 EUR.

mediante l'introduzione di dichiarazioni precompilate, di incentivi per le imprese che optano per la fatturazione elettronica in cambio di controlli fiscali meno stringenti a partire dal 2017, e di un regime semplificato (regime forfettario) per le piccole imprese, che è stato scelto da molti nuovi soggetti passivi IVA.⁽²⁰⁾ Inoltre il bilancio 2017 introduce disposizioni in materia di trasparenza per la comunicazione delle fatture e dei dati IVA che dovrebbero migliorare l'adempimento degli obblighi fiscali, e prevede una riforma dell'amministrazione fiscale attraverso la fusione della società di recupero crediti Equitalia con l'Agenzia delle entrate per migliorare la riscossione delle imposte e rinunciare alle sanzioni nei confronti dei contribuenti che procedono volontariamente alla regolarizzazione dei mancati versamenti per il periodo 2000-2016. L'incidenza di bilancio di questa riforma dipende dal comportamento dei contribuenti, e si tratta per lo più di *una tantum*. Lo stesso vale per l'estensione fino al luglio 2017 della comunicazione volontaria (*voluntary disclosure*) delle attività detenute all'estero o non dichiarate.

Il governo mira a migliorare l'adempimento degli obblighi fiscali e a ridurre le possibilità di contenzioso tributario. Il nuovo regime di adempimento collaborativo, con cui le autorità fiscali aiutano attivamente le imprese a rispettare gli obblighi fiscali più complessi, e le dichiarazioni dei redditi precompilate rivolte a categorie specifiche di contribuenti potrebbero favorire un maggiore adempimento degli obblighi in questo settore e ridurre le possibilità di contenzioso tributario in Italia. In particolare, nel 2015 il numero totale di controversie proposte alle commissioni tributarie provinciali (primo grado) e regionali (secondo grado), in cui operano i magistrati tributari che sono giudici non togati a tempo parziale, è stato significativo e sostanzialmente stabile rispetto al 2012, nonostante in quell'anno fosse stata introdotta la mediazione fiscale. Inoltre, un decimo dell'arretrato era pendente da oltre cinque anni (ministero dell'Economia, 2016c). La sezione tributaria della Corte suprema di cassazione è quella che ha contribuito maggiormente sia al numero (38,4%) che all'arretrato (32,7%) di cause civili della giustizia tributaria, entrambi tra i più elevati

dell'UE⁽²¹⁾ (Commissione europea, 2017b). Del pari, essa ha il tasso di ricambio più basso⁽²²⁾ e un tasso del 50% di ricorsi accolti (Corte di Cassazione, 2015). Nonostante siano state introdotte misure organizzative volte a migliorare il funzionamento della sezione tributaria e ad accelerare i procedimenti fiscali, quali il processo tributario telematico, vi è ancora un margine di miglioramento dell'efficacia del sistema giudiziario in ambito tributario (Corte di Cassazione, 2017, pag. 80). A tal fine, il governo ha istituito un comitato tecnico ad alto livello per elaborare una proposta ispirata alle migliori pratiche a livello internazionale. Similmente, un disegno di legge delega in discussione al Parlamento mira a conferire al governo il potere di presentare una proposta per includere tutte le cause tributarie all'interno della sfera di competenza degli organi giurisdizionali civili e aumentare il numero di giudici di 750 unità.

⁽²¹⁾ 100 351 cause civili e commerciali pendenti in terzo grado nel 2014, quasi il doppio rispetto a quelle della Corte suprema, con il secondo arretrato più alto nell'UE.

⁽²²⁾ Il tasso di ricambio, cioè il rapporto tra i procedimenti conclusi e quelli nuovi, era del 46%.

⁽²⁰⁾ www.finanze.it/opencms/it/statistiche-fiscali/osservatorio-sulle-partite-iva/

Riquadro 4.1.1 Effetti distributivi di uno spostamento del carico fiscale dal lavoro ai consumi

Nel caso dell'Italia il Centro comune di ricerca della Commissione europea ha effettuato delle simulazioni degli effetti distributivi di uno spostamento del carico fiscale dal lavoro ai consumi utilizzando EUROMOD ⁽¹⁾. Sono stati simulati gli effetti distributivi e di bilancio di due ipotesi di spostamento del carico fiscale, sulla base della legislazione vigente e del dibattito politico in corso nel paese: nello "scenario 1" l'aliquota IVA ridotta è aumentata dal 10% al 13% e le risorse supplementari sono utilizzate o per un credito d'imposta rimborsabile per i redditi da lavoro dipendente ("scenario 1A") o per un credito d'imposta rimborsabile per i redditi da lavoro dipendente e da lavoro autonomo ("scenario 1B"); nello "scenario 2" l'aliquota IVA ridotta viene aumentata dal 10% al 13% e l'aliquota IVA ordinaria dal 22% al 24%; le risorse supplementari sono utilizzate o per un credito d'imposta rimborsabile per i redditi da lavoro dipendente ("scenario 2A") o per un credito d'imposta rimborsabile per i redditi da lavoro dipendente e da lavoro autonomo ("scenario 2B"). Lo scenario 2 è basato sulla "clausola di salvaguardia" già varata e lo scenario 1 è basato su un impegno previsto dal programma di stabilità per il 2016 ⁽²⁾. Quest'ultimo è in linea con la raccomandazione di razionalizzare le agevolazioni fiscali (comprese le aliquote IVA ridotte) e con la normativa nazionale che impone una revisione annuale delle agevolazioni fiscali. Le simulazioni della destinazione delle relative entrate sono in linea con il reiterato annuncio del governo di ridurre ulteriormente la tassazione sul lavoro.

Tutti e quattro gli scenari corrispondono a riforme a entrate invariate nella prima fase, poiché non si tiene conto dei potenziali effetti positivi sull'offerta di lavoro e, di conseguenza, sulle imposte sul lavoro a seguito dei nuovi crediti d'imposta. La tabella 1 mostra che l'effetto netto di queste riforme è in generale graduale: l'aumento del reddito disponibile a seguito dei nuovi crediti d'imposta di fatto compensa ampiamente la riduzione dello stesso dovuta ad aliquote IVA più elevate per la maggior parte delle famiglie (gli ultimi cinque decili per gli scenari 1A e 1B e gli ultimi sei decili per gli scenari 2A e 2B). Tali risultati sono confermati nella tabella 2 da indicatori sintetici sull'effetto distributivo delle riforme: la povertà e, in misura minore, le disuguaglianze (misurate mediante l'indice di Gini) risultano ridotte in tutti e quattro gli scenari, con il maggior effetto redistributivo nello scenario 2B (ossia incrementando sia l'aliquota IVA ridotta che quella ordinaria e aumentando i crediti d'imposta rimborsabili per i redditi da lavoro dipendente e da lavoro autonomo).

Tabella 1: Reddito medio disponibile equivalente (in decili) a seguito dello spostamento del carico fiscale a entrate invariate

Decile	Scenario di riferimento	Scenario 1A	Scenario 1B	Scenario 2A	Scenario 2B	Differenza 1A (in %)	Differenza 1B (in %)	Differenza 2A (in %)	Differenza 2B (in %)
1	€ 331,28	€ 341,34	€ 341,52	€ 348,61	€ 352,18	3,04%	3,09%	5,23%	6,31%
2	€ 660,44	€ 665,33	€ 665,29	€ 671,22	€ 671,42	0,74%	0,73%	1,63%	1,66%
3	€ 823,84	€ 825,87	€ 825,87	€ 829,21	€ 829,54	0,25%	0,25%	0,65%	0,69%
4	€ 975,61	€ 977,94	€ 977,81	€ 982,89	€ 982,03	0,24%	0,23%	0,75%	0,66%
5	€ 1 130,70	€ 1 130,98	€ 1 130,92	€ 1 133,61	€ 1 133,32	0,02%	0,02%	0,26%	0,23%
6	€ 1 282,58	€ 1 282,05	€ 1 281,96	€ 1 283,74	€ 1 282,99	-0,04%	-0,05%	0,09%	0,03%
7	€ 1 453,67	€ 1 452,33	€ 1 452,23	€ 1 452,96	€ 1 452,05	-0,09%	-0,10%	-0,05%	-0,11%
8	€ 1 656,70	€ 1 653,69	€ 1 653,61	€ 1 649,91	€ 1 649,12	-0,18%	-0,19%	-0,41%	-0,46%
9	€ 1 969,64	€ 1 964,25	€ 1 964,21	€ 1 957,24	€ 1 956,83	-0,27%	-0,28%	-0,63%	-0,65%
10	€ 3 569,60	€ 3 561,76	€ 3 561,56	€ 3 543,53	€ 3 543,63	-0,22%	-0,23%	-0,73%	-0,73%
Totale	€ 1 385,28	€ 1 385,43	€ 1 385,38	€ 1 385,17	€ 1 385,19	0,01%	0,01%	-0,01%	-0,01%

Tabella 2: Impatto distributivo dello spostamento del carico fiscale a entrate invariate

	Scenario di riferimento	Scenario 1A	Scenario 1B	Scenario 2A	Scenario 2B
Indice di Gini - reddito disponibile	0,3215	0,3191	0,3191	0,3170	0,3167
Differenza rispetto allo scenario di riferimento		-0,0024	-0,0024	-0,0045	-0,0048
Indice di Gini - reddito disponibile corretto	0,3274	0,3255	0,3254	0,3231	0,3228
Differenza rispetto allo scenario di riferimento		-0,0019	-0,0019	-0,0042	-0,0046
Povertà (linea fissa) - reddito disponibile	18,09	17,57	17,58	17,09	17,05
Differenza rispetto allo scenario di riferimento		-0,51	-0,51	-1,00	-1,03
Povertà (linea fissa) - reddito disponibile corretto	18,52	18,35	18,36	18,22	18,18
Differenza rispetto allo scenario di riferimento		-0,16	-0,16	-0,30	-0,34

Note: Il reddito disponibile corretto comprende i pagamenti per le imposte indirette.

- ⁽¹⁾ "EUROMOD extension – Indirect Tax Tool" è il modello di microsimulazione di imposte/prestazioni per l'UE che simula i diritti alle prestazioni e gli obblighi fiscali (compresi i contributi di previdenza sociale) dei singoli e delle famiglie in conformità alle norme su imposte e prestazioni in vigore in ciascuno Stato membro. Le simulazioni si basano su dati provenienti da indagini rappresentative delle statistiche europee sul reddito e sulle condizioni di vita (EU-SILC) e riguardano i principali elementi delle imposte dirette, dei contributi sociali e delle prestazioni non contributive.
- ⁽²⁾ Il bilancio dell'Italia per il 2016 prevedeva incrementi dell'aliquota IVA ordinaria e ridotta a partire dal 2017 (rispettivamente dal 22% al 24% e dal 10% al 13%) al fine di garantire il conseguimento dell'obiettivo di disavanzo previsto (1,4% del PIL) nel 2017. Le entrate derivanti dall'attivazione della clausola erano stimate pari allo 0,9% del PIL. Il programma di stabilità 2016 ha annunciato l'abrogazione dell'aumento dell'IVA e l'impegno a compensare parzialmente le mancate entrate, al fine di raggiungere il nuovo obiettivo di disavanzo dell'1,8% del PIL nel 2017, mediante un insieme ancora non specificato di tagli della spesa, in particolare delle agevolazioni fiscali, e misure volte a migliorare il rispetto dell'obbligo tributario. Il bilancio 2017 ha tuttavia abrogato la clausola di salvaguardia con una compensazione solo marginale, determinando una revisione dell'obiettivo di disavanzo al 2,3% del PIL nel 2017.

Svilupi generali nel settore bancario*

La fiducia nel settore bancario italiano è diminuita, nonostante le numerose misure prese dal governo. La perdita di fiducia del mercato è evidenziata dal drastico calo dei prezzi delle azioni delle banche italiane nel 2016, nonostante le significative differenze tra banche. Due sono i motivi principali alla base di questo sviluppo: i) la persistente incertezza in merito all'adeguatezza degli accantonamenti per perdite su crediti e delle riserve di capitale, dato che attualmente vi è una grande quantità di crediti deteriorati e che le banche hanno una capacità limitata di assorbimento delle perdite in un contesto di redditività limitata; ii) le deboli prospettive di crescita, che deprimono la redditività delle banche,

unite a carenze strutturali di lunga data, quali elevati costi operativi e deficit in materia di governo societario. La difficoltà nel trovare una soluzione di mercato per far fronte alle carenze di capitale di alcune banche e la diffusa vendita impropria di obbligazioni bancarie ai clienti al dettaglio, che possono reclamare un risarcimento alle banche, accentuano ulteriormente la complessità del quadro. Di conseguenza, nonostante le misure già adottate, il settore bancario italiano continua a essere vulnerabile agli shock. Inoltre, il sostegno che può fornire a una graduale ripresa economica appare limitato e ciò potrebbe avere ricadute economiche su altri paesi della zona euro

4.2. SETTORE FINANZIARIO

Tabella 4.2.1: Indicatori chiave del sistema bancario italiano

Indicatore	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2° trim. 2016
Attività totali (miliardi di EUR)	3 634,6	3 690,7	3 758,9	4 034,7	4 211,0	4 038,3	4 014,3	3 914,7	3 978,4
Stock di prestiti alle imprese (miliardi di EUR)	869,4	849,0	867,1	893,6	864,7	814,1	807,6	793,5	791,8
Stock di prestiti alle famiglie (miliardi di EUR)	468,6	496,4	592,6	618,5	610,1	602,2	596,6	619,9	621,2
Tasso d'interesse nominale medio sui nuovi prestiti alle imprese	4,52%	2,17%	2,79%	4,18%	3,64%	3,45%	2,57%	1,91%	1,74%
Tasso d'interesse nominale medio sui nuovi prestiti alle famiglie	5,09%	2,88%	2,97%	4,03%	3,69%	3,50%	2,83%	2,50%	2,20%
Crediti deteriorati lordi (miliardi di EUR)	87,1	132,8	157,5	194,8	236,9	282,5	326,6	340,9	330,5
Sofferenze lorde (miliardi di EUR)	41,3	59,2	77,8	107,2	125,0	155,9	183,7	200,9	197,9
Tasso lordo di crediti deteriorati	5,1%	7,8%	8,9%	10,8%	13,3%	16,7%	17,1%	17,0%	16,4%
Tasso lordo di sofferenze	2,5%	3,6%	4,5%	6,0%	7,0%	9,2%	9,6%	10,0%	9,8%
Tasso copertura crediti deteriorati	46,2%	40,2%	40,4%	40,3%	38,8%	41,8%	44,4%	45,4%	46,4%
Tasso copertura sofferenze	63,1%	60,4%	58,0%	56,3%	54,6%	56,9%	58,7%	58,7%	59,0%
Flusso di nuovi crediti deteriorati in % dello stock di crediti deteriorati	4,2%	5,1%	3,9%	3,8%	5,4%	5,9%	5,3%	3,3%	3,0%
Flusso di nuove sofferenze in % dello stock di sofferenze	1,6%	1,9%	1,9%	2,0%	2,7%	2,8%	2,8%	2,6%	2,4%
Aggiustamenti prestito/valore in % dell'utile di esercizio	35,1%	47,8%	49,5%	59,8%	81,3%	107,4%	100,0%	68,2%	75,2%
Finanziamento Eurosystema (miliardi di EUR)	50,3	27,2	47,6	210,0	271,8	235,9	194,5	158,3	173,9
Esposizione verso l'emittente sovrano nazionale (miliardi di EUR)	174,9	205,3	252,6	265,4	354,5	402,1	401,8	387,2	415,2
Coefficiente capitale di base di classe 1 (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 (Basilea 3)	-	-	-	-	-	-	11,9%	12,3%	12,4%
Coefficiente di capitale totale (Basilea 3)	-	-	-	-	-	-	14,6%	15,1%	15,3%
Rapporto costi gestionali/margine intermediazione	64,2%	63,0%	65,0%	67,6%	62,6%	61,7%	62,2%	64,1%	67,6%
Rendimento capitale proprio (al netto delle riduzioni di valore dell'avviamento)	-	-	-	1,7%	1,0%	-0,9%	-0,3%	3,1%	2,5%
Rendimento capitale proprio	4,5%	3,8%	3,4%	-9,3%	-0,1%	-7,8%	-1,8%	2,6%	2,5%
Utile netto in % capitale e riserve	4,4%	2,8%	3,0%	-6,2%	-0,6%	-6,0%	-2,1%	1,0%	-
Numero di banche	799	788	760	740	706	684	664	643	635
Numero di succursali	34 139	34 036	33 663	33 607	32 881	31 761	30 740	30 258	29 511
Numero di dipendenti	-	330 512	326 367	322 345	315 238	310 258	303 595	302 885	-

Note: 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. I crediti deteriorati lordi sono calcolati al lordo degli accantonamenti per perdite su prestiti. Le sofferenze sono la categoria peggiore di crediti deteriorati. L'esposizione verso l'emittente sovrano nazionale si riferisce unicamente ai titoli di debito pubblico. Gli aggiustamenti prestiti/valore in % dell'utile di esercizio e del rendimento del capitale proprio (al lordo e al netto delle diminuzioni di valore dell'avviamento) nell'ultima colonna si riferiscono unicamente alla prima metà del 2016. "-" indica che il dato non è disponibile.

Fonte: Banca d'Italia

La capitalizzazione del settore bancario è migliorata marginalmente, ma continua ad essere inferiore rispetto a quella di altri paesi europei comparabili. Grazie agli utili non distribuiti e agli aumenti di capitale privato, il coefficiente di capitale primario di classe 1 e il coefficiente di capitale totale sono aumentati attestandosi rispettivamente al 12,4% e al 15,3% nel secondo trimestre del 2016. Vi sono tuttavia notevoli differenze tra le banche. Il settore bancario italiano è ancora in ritardo rispetto ad altri sistemi bancari della zona euro, e si trova nelle posizioni più basse delle classifiche relative ai principali indicatori di solvibilità (ABE, 2016). La bassa redditività e le condizioni sfavorevoli del mercato frenano l'ulteriore rafforzamento delle riserve di capitale, in particolare per le banche più vulnerabili.

Sono stati compiuti progressi limitati nella riduzione della grande quantità di prestiti problematici. A partire dalla fine del 2015, lo stock dei crediti deteriorati, al lordo degli accantonamenti per perdite su crediti, è diminuito solo marginalmente, attestandosi a 329 miliardi di EUR nel terzo trimestre del 2016 (ossia il 16,5% dei crediti alla clientela, il triplo del livello precedente alla crisi). Le sofferenze ammontavano a 198 miliardi di EUR (pari a 85 miliardi di EUR al netto degli accantonamenti). Sebbene la ripresa in corso abbia ridotto notevolmente il flusso di nuovi prestiti problematici, fino ad oggi il riassorbimento e l'eliminazione di questi crediti sono avvenuti molto lentamente (cfr. "Andamento delle attività deteriorate" nella presente sezione). Il settore ha continuato ad innalzare i tassi di copertura, che sono attualmente superiori alla media dell'UE, sebbene vi siano notevoli differenze tra banche.

La redditività del settore bancario continua a rimanere bassa. Nella prima metà del 2016 il rendimento medio del capitale proprio è stato pari al 2,5%, collocandosi quindi agli ultimi posti nella classifica dei sistemi bancari della zona euro. La scarsa redditività è determinata da diversi fattori: i) il contesto di tassi d'interesse bassi e la concorrenza sui prezzi per attrarre i mutuatari con merito di credito più elevato, che riducono i margini di interesse netti che sono fondamentali per i modelli di business tradizionali delle banche italiane; ii) la limitata ripresa creditizia (cfr. sezione 1); iii) la riduzione dei proventi non da

interessi a causa dell'andamento sfavorevole del mercato; iv) l'aumento delle spese non ricorrenti (ad esempio per le misure di prepensionamento e per i contributi al Fondo di risoluzione); v) importanti accantonamenti per le perdite su prestiti, anche se a un ritmo decrescente rispetto al recente passato. Il rapporto costi gestionali/margine intermediazione (*cost-to-income ratio*) di questo settore è aumentato poiché i modesti sforzi di riduzione dei costi possono avere effetti visibili solo con il passare del tempo e sono stati ampiamente compensati da una diminuzione degli introiti.

Il consolidamento del sistema bancario italiano procede assai a rilento. Il consolidamento potrebbe contribuire a migliorare l'efficienza in termini di costi e la redditività e ad aumentare la capacità di gestire i prestiti problematici e di investire nelle tecnologie digitali. Nonostante dal 2008 in Italia si sia registrata una diminuzione del numero di banche, il settore resta altamente frammentato. Dall'inizio della crisi il numero di succursali e di dipendenti bancari è diminuito di circa il 10%. Tuttavia, le recenti riforme in materia di governo societario (cfr. "Riforme in materia di governo societario" nella presente sezione) sono intese a promuovere il consolidamento in alcuni segmenti. Inoltre, alcune banche vulnerabili di piccole e medie dimensioni possono essere acquisite da soggetti più forti o procedere ad una fusione dopo il risanamento dei loro bilanci. Infine, la legge di bilancio 2017 amplia il finanziamento e il campo di applicazione del fondo di solidarietà per la riconversione professionale e la riqualificazione dei lavoratori del settore e prevede incentivi fiscali per le riorganizzazioni del personale nel contesto di ristrutturazioni o fusioni.

Le banche italiane di piccole e medie dimensioni sembrano essere più vulnerabili rispetto a grandi enti creditizi. Gli "enti meno significativi" (LSI, vale a dire le banche più piccole che sono soggette alla vigilanza della Banca d'Italia) sono in media altrettanto redditizi e leggermente meno efficienti sotto il profilo dei costi rispetto agli "enti significativi" (SI, vale a dire le 14 banche principali soggette alla vigilanza della BCE), mentre la loro capitalizzazione media è più elevata (tabella 4.2.2). Tuttavia, gli enti meno significativi nel complesso sembrano presentare maggiori problemi di qualità degli attivi (ossia tassi più elevati di crediti deteriorati e tassi di copertura

inferiori). Ciò può essere spiegato con la maggiore esposizione degli enti meno significativi verso le piccole imprese (più rischiose) e dalla concentrazione geografica dei rischi, da una minore capacità di riassorbimento dei crediti deteriorati a causa della mancanza di massa critica e di competenze specifiche, ma anche dalla maggiore collateralizzazione media dei prestiti. Mentre gli enti significativi sono stati oggetto di diverse prove di stress e verifiche della qualità delle attività, gli enti meno significativi non sono stati finora interessati in ugual misura da tali test.

Tabella 4.2.2: **Indicatori chiave del sistema bancario italiano per segmento, secondo trimestre 2016**

Indicatore	Enti significativi	Enti meno significativi	Enti meno significativi: BCC	Enti meno significativi: non BCC
Attività totali (miliardi di EUR)	2 304,0	558,0	236,0	323,0
Stock di prestiti alla clientela (miliardi di EUR)	1 517,4	314,3	133,2	181,1
Stock di crediti deteriorati (miliardi di EUR)	271,2	63,4	26,4	37,0
Stock di sofferenze (miliardi di EUR)	163,2	37,0	14,6	22,4
Tasso di crediti deteriorati	17,9%	20,2%	19,8%	20,4%
Tasso di sofferenze	10,8%	11,8%	11,0%	12,4%
Tasso di copertura crediti deteriorati	46,6%	43,0%	42,3%	44,5%
Tasso di copertura sofferenze	58,8%	57,6%	56,1%	58,6%
Aggiustamenti prestito/valore in % dell'utile di	80,3%	70,8%	95,5%	55,4%
Coefficiente capitale primario di classe 1 (introduzione graduale Basilea 3)	11,7%	15,5%	16,3%	14,9%
Coefficiente di capitale totale (introduzione graduale Basilea 3)	15,1%	16,6%	16,8%	16,5%
Rendimento capitale proprio (al netto delle riduzioni di valore dell'avviamento)	2,2%	2,2%	-0,5%	4,6%
Rapporto costi gestionali/margine intermediazione	67,8%	69,9%	68,5%	70,7%

Note: Maggiori informazioni e l'elenco degli enti significativi sono disponibili al seguente indirizzo: <https://www.bankingsupervision.europa.eu/banking/list/who/html/index.en.html>. I dati relativi al tasso di crediti deteriorati e di sofferenze sono calcolati al lordo degli accantonamenti per perdite su prestiti.

Fonte: Banca d'Italia

Vi sono notevoli differenze tra il segmento delle piccole banche cooperative e quello delle banche cooperative di medie dimensioni. Rispetto alle piccole banche cooperative (banche di credito cooperativo o BCC), le banche cooperative di medie dimensioni (banche popolari) hanno in media coefficienti patrimoniali più bassi e una percentuale più alta di crediti deteriorati. D'altra parte, il contesto di tassi d'interesse bassi ha colpito in misura relativamente maggiore gli introiti delle BCC, causando in media una redditività negativa (tabella 4.2.2). La capacità delle BCC di raccogliere nuovi capitali da investitori esterni è ostacolata, tra l'altro, dalle loro specifiche caratteristiche cooperative, una questione che dovrebbe tuttavia essere almeno parzialmente affrontata con le riforme in corso in materia di governo societario (cfr. "Riforme in

materia di governo societario" nella presente sezione).

A partire dalla fine del 2015 il settore bancario italiano è stato soggetto a diversi interventi privati e pubblici di gestione delle crisi. In primo luogo, quattro piccole banche sono state sottoposte a risoluzione nel novembre 2015⁽²³⁾ e suddivise in una "banca cattiva" comune e quattro enti-ponte "buoni" di proprietà dell'autorità nazionale di risoluzione. Nel gennaio 2017 la Banca d'Italia ha approvato la vendita di tre degli enti-ponte a UBI Banca, mentre i negoziati per la vendita del quarto alla Banca Popolare dell'Emilia Romagna sono ancora in corso. Prima di essere venduti, gli enti-ponte saranno probabilmente ricapitalizzati e subiranno un forte risanamento di bilancio. In secondo luogo, nella primavera del 2016 è fallita l'offerta pubblica iniziale di due medie banche popolari (Banca Popolare di Vicenza e Veneto Banca). Di conseguenza il fondo "Atlante I" (un meccanismo di sostegno privato da 4,25 miliardi di EUR finanziato dai contributi di altre banche, imprese di assicurazione e fondazioni bancarie italiane e dalla Cassa Depositi e Prestiti) ha sottoscritto le emissioni azionarie di entrambe le banche per un totale di 2,5 miliardi di EUR, acquisendo così la quasi totale proprietà degli enti. Nel gennaio 2017 Atlante I ha fornito a queste banche altri 0,9 miliardi di EUR nel quadro di un'ulteriore ricapitalizzazione. Le due banche hanno inoltre avuto accesso ad un nuovo sistema pubblico di garanzia della liquidità adottato nel dicembre 2016 (a seguito di singole decisioni della Commissione). Attualmente entrambe le banche devono affrontare importanti procedimenti legali in relazione alle irregolarità del passato e hanno tassi lordi dei crediti deteriorati appena al di sopra del 30%.

La Banca Monte dei Paschi di Siena (MPS) ha annunciato nel dicembre 2016 il fallimento del suo piano di ricapitalizzazione privata. La ricapitalizzazione privata da 5 miliardi di EUR e la cartolarizzazione dei crediti deteriorati per 28 miliardi di EUR sono state causate dalla carenza di capitale della banca nello scenario negativo ipotetico delle prove di stress condotte a livello

⁽²³⁾ Per maggiori informazioni cfr. Commissione europea, 2016f.

europeo nel 2016 ⁽²⁴⁾ e dagli obiettivi di riduzione dei crediti deteriorati fissati dalla BCE. Data l'impossibilità di reperire capitali sul mercato, la banca ha chiesto una ricapitalizzazione cautelativa da parte dello Stato italiano. In previsione di ciò, nel dicembre 2016 il governo ha adottato il quadro per la costituzione di un fondo da 20 miliardi di EUR destinato alle ricapitalizzazioni cautelative. Le banche solvibili con una carenza di capitale nello scenario sfavorevole di uno stress test o di altro esercizio equivalente possono avvalersi di questo strumento di rafforzamento del capitale purché siano soddisfatte tutte le condizioni pertinenti della direttiva sul risanamento e la risoluzione delle. Le ricapitalizzazioni cautelative costituiscono aiuto di Stato e sono possibili soltanto a determinate condizioni. ⁽²⁵⁾ Nel caso di MPS la banca deve essere ulteriormente ristrutturata e gli azionisti e i detentori di obbligazioni subordinate devono coprire una parte delle perdite per garantire la conformità con le norme sugli aiuti di Stato. Inoltre, a MPS è stato concesso di accedere a un nuovo sistema pubblico di garanzia della liquidità adottato nel dicembre 2016 (a seguito di una singola decisione della Commissione).

Nel complesso, le condizioni di liquidità del settore bancario sono rimaste soddisfacenti. I costi di finanziamento delle banche si sono ridotti ulteriormente. È proseguito l'aumento dei depositi dei residenti, che ha compensato la riduzione

progressiva dei depositi dei non residenti, mentre si è ulteriormente ridotto il finanziamento mediante emissione di obbligazioni al dettaglio e all'ingrosso. **A partire dalla metà del 2016, la dipendenza delle banche italiane dal rifinanziamento della BCE è salita nuovamente a 204 miliardi di EUR (il 6,5% delle passività) nel dicembre 2016,** principalmente in conseguenza della sostituzione di finanziamenti all'ingrosso più costosi o del passaggio dalla prima alla seconda serie di operazioni mirate di rifinanziamento a lungo termine della BCE. Nel gennaio 2017 l'agenzia di rating canadese DBRS ha abbassato il rating del debito sovrano italiano a lungo termine, producendo un aumento degli scarti di garanzia applicati ai titoli negoziabili italiani forniti come garanzia alla BCE. Di conseguenza è diventato più costoso per le banche italiane ottenere dalla BCE finanziamenti garantiti da titoli negoziabili nazionali.

Nonostante il contesto di finanziamento generalmente positivo, alcune banche vulnerabili hanno subito pressioni sulla liquidità. Tali pressioni hanno portato a un deflusso di depositi da queste banche, mentre i depositi dei residenti in generale hanno continuato ad aumentare. Per attenuare sviluppi ingiustificati in caso di pressioni sulla posizione di liquidità delle banche, nel dicembre 2016 il governo italiano ha adottato un regime per garantire il nuovo debito bancario e un'assistenza di liquidità di emergenza da parte della banca centrale dietro pagamento di un compenso. Il regime di sostegno alla liquidità è stato approvato dalla Commissione ed è valido fino alla metà del 2017.

⁽²⁴⁾ <http://www.eba.europa.eu/risk-analysis-and-data/eu-wide-stress-testing/2016>

⁽²⁵⁾ Nell'ambito della direttiva sul risanamento e la risoluzione delle banche (BRRD), la ricapitalizzazione cautelativa costituisce un'eccezione al principio che gli aiuti di Stato possono essere concessi ad una banca solo qualora questa sia oggetto di risoluzione (articolo 32, paragrafo 4, lettera d), punto iii), della BRRD). Essa prevede l'iniezione di capitale da parte dello Stato in una banca che presenta una carenza di capitale nello scenario negativo di una prova di stress o di una verifica della qualità delle attività, ma che è solvibile nello scenario di base. L'aiuto deve essere temporaneo e limitato alla carenza individuata nello scenario negativo, in modo da coprire solo le perdite improbabili (non quelle sostenute o probabili). Inoltre, devono essere soddisfatti tre criteri affinché la Commissione autorizzi gli aiuti di Stato: i) gli azionisti e i detentori di obbligazioni subordinate della banca che riceve gli aiuti contribuiscono al costo del suo fallimento in primo luogo per ridurre al minimo la quantità di denaro del contribuente utilizzato ("principio della ripartizione degli oneri"); ii) la banca è ristrutturata per garantirne la redditività a lungo termine; iii) sono applicate misure proporzionate per ovviare alle distorsioni della concorrenza.

Tabella 4.2.3: **Obbligazioni bancarie per rango (seniority), tipo di detentore e dimensione della banca emittente, secondo trimestre del 2016**

Obbligazioni bancarie senior (miliardi di EUR)	Primi 5 gruppi bancari	Altre grandi banche	Banche medie	Banche piccole	Totale
Detenute dalle banche	156,7	18,9	23,6	7,2	206,5
Detenute dalle famiglie	77,2	13,3	19,0	46,3	155,7
Detenute da altri	120,3	25,2	12,2	3,7	161,4
Totale	354,2	57,5	54,8	57,2	523,6

Obbligazioni bancarie subordinate (miliardi di EUR)	Primi 5 gruppi bancari	Altre grandi banche	Banche medie	Banche piccole	Totale
Detenute dalle banche	8,9	0,7	1,0	0,9	11,4
Detenute dalle famiglie	16,3	3,2	2,6	3,0	25,2
Detenute da altri	19,0	0,9	1,7	0,7	22,4
Totale	44,2	4,8	5,3	4,6	58,9

Note: Il rango indica l'ordine di pagamento nel caso in cui una banca non sia più in grado di far fronte a tutte le sue passività. Le obbligazioni senior devono essere rimborsate prima di obbligazioni subordinate.

Fonte: Banca d'Italia

Lo stock di obbligazioni bancarie detenute da investitori al dettaglio che potrebbero essere oggetto di ripartizione degli oneri o *bail-in* dovrebbe diminuire ulteriormente. La maggior parte delle banche ha sospeso la vendita di obbligazioni subordinate agli investitori al dettaglio. Inoltre, campagne di informazione mirate hanno aumentato la consapevolezza degli investitori dei rischi connessi con tali strumenti. Nel terzo trimestre del 2016 le obbligazioni bancarie detenute dalle famiglie sono scese a 154 miliardi di EUR rispetto al picco di 393 miliardi di EUR nel primo trimestre del 2012. Nella maggior parte dei casi, gli investitori al dettaglio sono passati a depositi o fondi di investimento, in parte spinti dall'aumento dell'aliquota fiscale applicata ai rendimenti delle obbligazioni bancarie rispetto al trattamento più favorevole in vigore fino al 2012. Nel secondo trimestre del 2016, le famiglie detenevano ancora 25 miliardi di EUR di obbligazioni subordinate (più rischiose) (il 43% del totale) e 156 miliardi di EUR di obbligazioni senior (il 30% del totale) (tabella 4.2.3). Le cinque maggiori banche rappresentavano poco più della metà dell'importo totale dell'esposizione. In media, le obbligazioni bancarie rappresentano circa il 5% del totale della ricchezza delle famiglie e sono detenute da solo il 5% circa delle famiglie italiane, che per lo più appartengono al decile più alto della distribuzione della ricchezza finanziaria (Banca d'Italia, 2016b).

Gli investitori al dettaglio danneggiati dalla vendita impropria di obbligazioni bancarie possono chiedere il risarcimento. A seguito della risoluzione di quattro piccole banche nel novembre 2015, che ha comportato una ripartizione degli oneri per gli investitori al dettaglio titolari di obbligazioni subordinate, è stato istituito un fondo di solidarietà per l'indennizzo degli investitori al dettaglio, che è gestito dal fondo interbancario di tutela dei depositi (FITD). Il decreto legge in questione ha istituito una procedura di indennizzo per la vendita impropria di obbligazioni subordinate emesse dalle banche oggetto di risoluzione. Gli investitori al dettaglio finanziariamente vulnerabili che avevano acquistato obbligazioni subordinate prima del 12 giugno 2014, data di pubblicazione della direttiva sul risanamento e la risoluzione delle banche, hanno avuto accesso a una procedura accelerata. È previsto anche un arbitrato alternativo, che però non è ancora operativo. Attraverso il meccanismo accelerato, alla fine di gennaio 2017 era stato liquidato il 23% delle circa 14 400 istanze pervenute nel frattempo, pari a pagamenti per 44 milioni di EUR. Un meccanismo di compensazione per i detentori di obbligazioni al dettaglio che sono stati vittime di vendita impropria è altresì contemplato nel quadro della prevista ricapitalizzazione cautelativa della banca Monte dei Paschi di Siena.

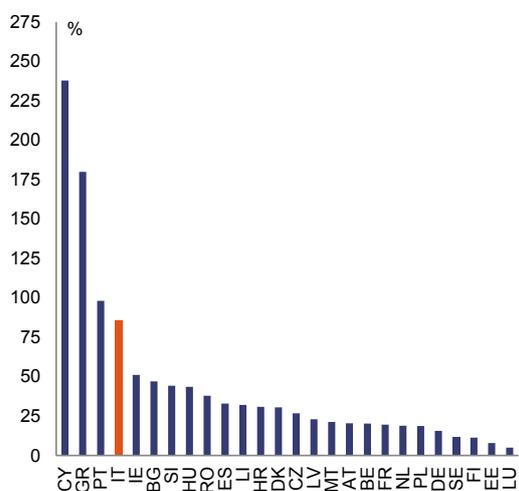
Andamento delle attività deteriorate*

Il problema dei crediti deteriorati del settore bancario è sistemico e pesa sulla ripresa economica dell'Italia. Il graduale deterioramento della qualità dei prestiti in questi ultimi anni ha colpito tutte le parti del settore bancario italiano. Le banche più grandi hanno circa tre quarti del totale dei crediti deteriorati.⁽²⁶⁾ Al netto di accantonamenti per perdite su prestiti, i crediti deteriorati costituiscono l'86% dei fondi propri del settore bancario (cfr. grafico 4.2.1). Un elevato stock di crediti deteriorati riduce l'utile delle banche poiché genera meno proventi da interessi, richiede il riconoscimento delle perdite sui crediti

⁽²⁶⁾ Nel secondo trimestre 2016, per quanto concerne le 14 maggiori banche italiane la cui attività principale è quella tradizionale di raccolta di depositi ed erogazione di crediti, il tasso lordo di crediti deteriorati era compreso tra il 6,4% e il 34,9%, con una media del 18,6% e una mediana del 23,3%. Quattro delle banche del campione avevano tassi lordi di crediti deteriorati superiori al 30%.

e aumenta i costi operativi connessi alla gestione e al riassorbimento di crediti deteriorati. Inoltre i crediti deteriorati frenano la ripresa creditizia e, di conseguenza, incidono negativamente sugli investimenti bloccando capitale della banca che altrimenti sarebbe disponibile per nuovi prestiti, aumentano la prudenza nella concessione del credito e aumentando i costi del finanziamento della banca (FMI, 2015b; Balgova e Plekhanov, 2016). Per quanto riguarda le singole banche, il grafico 4.2.2 indica che una bassa qualità media delle attività sembra essere associata ad una crescita modesta dei prestiti lordi alla clientela. Questa debole ripresa creditizia ostacola la piena trasmissione all'economia delle misure di politica monetaria espansiva. Infine, i prestiti problematici tendono a creare incertezza e incidono sulla fiducia degli investitori e dei depositanti nel settore bancario.

Grafico 4.2.1: Strumenti di debito deteriorati netti in% del totale dei fondi propri ai fini dei requisiti di solvibilità, secondo trimestre del 2016

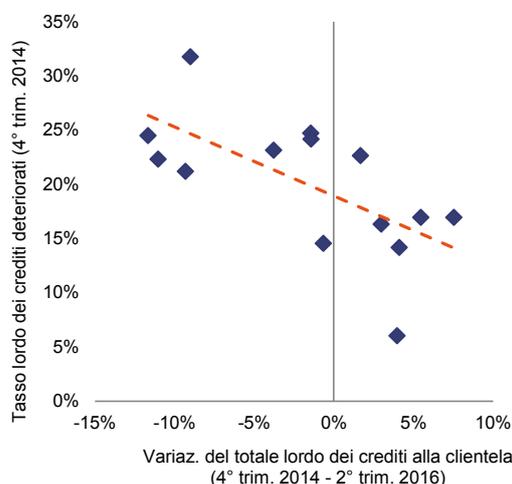


Fonte: BCE

Alcune caratteristiche specifiche dello stock di crediti deteriorati dell'Italia possono ridurre le prospettive di recupero. In primo luogo, le sofferenze — i crediti deteriorati con prospettive di recupero più basse — costituiscono la maggior parte dei crediti deteriorati, ossia circa il 60% del totale lordo nel terzo trimestre del 2016 (197 miliardi di EUR). Gli incagli e i crediti scaduti rappresentano rispettivamente il 37% (120 miliardi di EUR) e il 3% (10 miliardi di EUR). In secondo luogo, per quanto concerne la distribuzione settoriale dei crediti deteriorati, il settore delle

imprese non finanziarie rappresenta poco più del 70% del totale dei crediti deteriorati lordi (in termini di valore) e presenta anche un'incidenza lorda molto più elevata dei crediti deteriorati (30,2%) rispetto alle famiglie (8,6%) e ad altri settori (9,1%). In terzo luogo, per quanto riguarda la ripartizione geografica, i tassi lordi di crediti deteriorati delle imprese al Sud e nelle zone del paese economicamente più fragili sono molto più elevati (circa il 40%) rispetto alle zone settentrionali e centrali (dal 25% al 35%). Inoltre, la dispersione geografica dei crediti deteriorati implica un'ampia variazione delle prospettive di recupero. In quarto luogo, lo stock di sofferenze italiano appare piuttosto frammentato: le piccole sofferenze fino a 75 000 EUR rappresentano il 74% del numero totale di mutuatari dell'intero stock di sofferenze, pur rappresentando solo il 6,7% del valore totale dello stock (cfr. grafico 4.2.3). Le prospettive di recupero di queste piccole esposizioni deteriorate verso imprese — nella maggior parte dei casi legate a microimprese e piccole imprese — possono essere limitate a causa di considerazioni di carattere economico e sociale. Infine, sebbene i crediti deteriorati a imprese esistano in tutti i settori e in tutte le aree geografiche, l'edilizia presenta un tasso di sofferenze lorde molto più elevato (30,3%) rispetto all'industria (13,2%) o ai servizi (16,2%).

Grafico 4.2.2: Rapporto tra crescita dei prestiti e qualità delle attività delle banche



Note: Ogni punto rappresenta una singola banca. Il campione è costituito dalle 14 maggiori banche italiane la cui attività principale è quella tradizionale di raccolta di depositi ed erogazione di crediti.

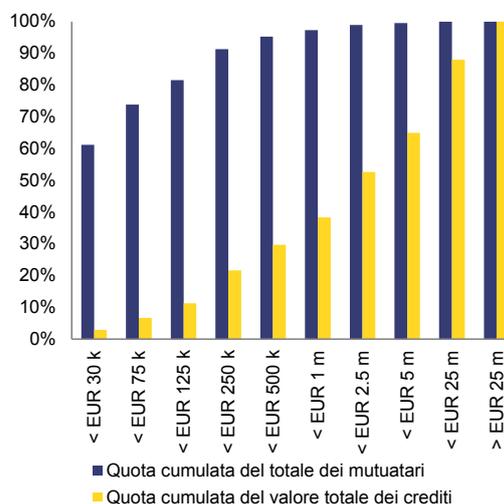
Fonte: Commissione europea, relazioni finanziarie delle banche

Il flusso di nuovi crediti deteriorati ha subito un rallentamento a partire dall'inizio del 2015.

La graduale ripresa economica dell'Italia contribuisce al miglioramento della situazione finanziaria dei mutuatari. Per le imprese, il numero di fallimenti e altre procedure concorsuali ha continuato a diminuire nel 2016. Questo, unitamente a prassi più prudenti di erogazione del credito da parte delle banche, ha portato il nuovo tasso di crediti deteriorati al 2,6% nel terzo trimestre del 2016 (dal picco del 5,9% alla fine del 2013). Il nuovo tasso di sofferenze è diminuito in misura minore (attestandosi al 2,3% nel terzo trimestre del 2016 dal picco del 3,2% a metà del 2013). Ciò è dovuto al fatto che i crediti che sono già deteriorati (gli incagli e, in misura minore, i crediti scaduti) continuano a transitare verso la categoria delle sofferenze. Poiché le sofferenze sono caratterizzate da un tasso di copertura molto più elevato (in media del 59% nel secondo trimestre del 2016) rispetto agli incagli (28,3%) e ai crediti scaduti (17,7%), questo transito genera costantemente un fabbisogno di accantonamento supplementare.⁽²⁷⁾

⁽²⁷⁾ La fonte di tutti i dati contenuti nel presente paragrafo è la Banca d'Italia.

Grafico 4.2.3: Distribuzione cumulativa dello stock di sofferenze italiano per valore del prestito e numero di mutuatari, terzo trimestre del 2016



Fonte: Banca d'Italia

Diversi fattori continuano a ostacolare lo sviluppo di un mercato secondario delle attività deteriorate in Italia. Il divario dei prezzi — ovvero la differenza tra il valore contabile netto dei crediti deteriorati nei bilanci delle banche e i prezzi denaro degli investitori specializzati — è attualmente stimato a circa 20 punti percentuali.

Ciò significa che le banche dovrebbero continuare a registrare notevoli perdite in caso di vendita dei crediti deteriorati alle attuali condizioni di mercato. Il divario dei prezzi è dovuto a diversi fattori: i) le difficoltà incontrate da alcune banche nell'aumentare adeguatamente il tasso copertura dei crediti deteriorati a causa della loro bassa redditività; ii) lunghe e onerose procedure di insolvenza e di escussione delle garanzie, che provocano una diminuzione dei tassi di recupero e un aumento dei costi di recupero; iii) l'utilizzo di criteri di valutazione diversi da parte delle banche e degli investitori specializzati (ad es. il fattore utilizzato per attualizzare i flussi di cassa attesi e il metodo di contabilizzazione dei costi indiretti della gestione dei prestiti problematici); iv) le asimmetrie informative tra venditori e acquirenti di crediti deteriorati, spesso legate alla mancanza di dati granulari sui portafogli di crediti a causa dell'inadeguatezza della gestione dei prestiti e della tenuta dei registri; v) il sottosviluppo del mercato stesso dei crediti deteriorati in Italia, il che comporta un aumento dei premi di liquidità e una mancanza di concorrenza che, a sua volta, fa

aumentare i tassi di rendimento richiesti dagli investitori.

Anche altri fattori possono contribuire a spiegare la modesta attività sul mercato secondario italiano dei crediti deteriorati. Alcune banche possono scegliere di rimandare la liquidazione dei propri crediti deteriorati fino a che la ripresa economica e le riforme strutturali non avranno migliorato le prospettive di recupero di questi crediti. Alcune banche possono essere riluttanti a mettere fine al rapporto con i propri clienti ("perpetuazione dei prestiti"). Inoltre, la vendita di grandi portafogli di crediti deteriorati può avere un effetto negativo su alcuni parametri dei modelli di rating interno (ad es. il parametro relativo alla perdita in caso di default) che determinano i requisiti patrimoniali delle banche. Inoltre, la vendita di crediti deteriorati con accantonamenti elevati tende a provocare una diminuzione del tasso medio di copertura, che è un elemento che le banche potrebbero essere riluttanti a comunicare, anche se la qualità media delle attività è migliorata. Infine, i portafogli di crediti deteriorati delle banche di piccole dimensioni possono tendenzialmente mancare di massa critica e non essere abbastanza diversificati da attirare gli investitori.

In Italia l'attività del mercato dei crediti deteriorati è rimasta modesta. Finora le banche hanno preferito riassorbire internamente crediti deteriorati, o vi sono state costrette. Anche se alcune banche hanno avviato iniziative volte a migliorare la loro capacità di gestione degli arretrati, molto rimane ancora da fare per migliorare ulteriormente le strategie e le prassi interne per quanto concerne i crediti deteriorati. Nel frattempo, in Italia il mercato dei crediti deteriorati ha continuato ad essere modesto. La vendita delle attività deteriorate si stima abbia raggiunto circa 14 miliardi di EUR nel 2016, il che implica una notevole riduzione rispetto ai 19 miliardi di EUR del 2015 (PwC, 2016). Tuttavia, l'attività del mercato potrebbe aumentare nel 2017 dato che varie banche di grandi e medie dimensioni stanno programmando di liquidare importanti portafogli di crediti deteriorati, anche tramite la cartolarizzazione. Fino ad ora la vendita di crediti deteriorati è stata principalmente opportunistica e ha riguardato esposizioni non garantite con accantonamenti elevati, che sono relativamente facili da riassorbire.

Sono state adottate diverse iniziative per affrontare il problema dei crediti deteriorati delle banche, ma mancando ancora una strategia globale, l'aiuto a breve termine fornito al settore è stato finora limitato. La maggior parte delle misure adottate mirano a favorire lo sviluppo di un mercato secondario degli attivi problematici in Italia. Queste comprendono (Commissione europea, 2016) l'eliminazione dei disincentivi fiscali agli accantonamenti per perdite su crediti, ulteriori riforme delle norme in materia di insolvenza ed escussione delle garanzie e l'istituzione di un sistema di cartolarizzazione dei crediti deteriorati sostenuto da garanzie statali, che non preveda aiuti di Stato (*GACS* - garanzia sulla cartolarizzazione delle sofferenze) ⁽²⁸⁾. Questo sistema — per il momento disponibile fino ad ottobre 2017 — consente ad una banca (o ad un gruppo di banche) di creare una società veicolo per la cartolarizzazione che emetta titoli senior, junior, ed eventualmente anche *mezzanine*, per l'acquisizione delle sofferenze della banca stessa. Si prevede che alcune banche utilizzino questo sistema in futuro. Sebbene il sistema possa contribuire a ridurre il divario dei prezzi dei crediti deteriorati riducendo i costi di finanziamento, la sua efficacia può essere messa a repentaglio da una serie di fattori. Cosa ancora più importante, l'interesse degli investitori privati per i segmenti non senior e più rischiosi di una società veicolo può essere limitato se le banche non vogliono o non sono in grado di concedere uno sconto di garanzia sufficientemente elevato sui loro portafogli di sofferenze. Tuttavia, tale inconveniente può essere parzialmente attenuato dal fondo "Atlante II" (che attualmente dispone di risorse per 1,8 miliardi di EUR), che mira a sostenere la liquidazione dei crediti deteriorati, anche investendo nei segmenti non senior delle società veicolo per la cartolarizzazione delle sofferenze. ⁽²⁹⁾ Tuttavia, Atlante II potrebbe non avere la capacità necessaria per svolgere un ruolo sistemico nel risanamento del settore bancario italiano. Inoltre, analogamente ad Atlante I, la struttura di finanziamento di Atlante II costituisce una fonte di interdipendenza tra soggetti più forti e soggetti più deboli. Ciò potrebbe dar luogo a un contagio in caso di perdite inattese derivanti da investimenti. Atlante II non ha ancora effettuato

⁽²⁸⁾ Garanzia sulla cartolarizzazione delle sofferenze

⁽²⁹⁾ 1 miliardo di EUR del capitale di Atlante II proviene da Atlante I.

investimenti, ma dovrebbe farlo nel contesto delle operazioni di cartolarizzazione delle sofferenze di alcune banche vulnerabili. Infine, il fondo pubblico da 20 miliardi di EUR, creato per sostenere le banche vulnerabili e proteggere i risparmiatori, può agevolare il risanamento del sistema bancario italiano.

Le autorità di vigilanza stanno diventando più assertive sulla necessità per le banche di affrontare il problema dei crediti deteriorati.

La Banca d'Italia ha emanato un nuovo modello di segnalazione che obbliga le banche a fornire dati dettagliati sulle sofferenze, le garanzie e le procedure di recupero in corso. Questo potrebbe aiutare le banche a migliorare la gestione dei crediti deteriorati, ridurre le asimmetrie informative e fornire maggiori informazioni ai fini dell'attività di vigilanza. La BCE ha pubblicato orientamenti per le banche sui crediti deteriorati, che la Banca d'Italia intende applicare anche agli enti meno significativi su cui esercita la vigilanza. La relazione di valutazione che accompagna gli orientamenti indica un notevole margine di manovra per sviluppare orientamenti in materia di vigilanza a livello nazionale. Infine, la BCE sta aumentando la pressione sulle banche più vulnerabili, ad esempio mediante gli obiettivi di riduzione dei crediti deteriorati.

In Italia le inefficienze della disciplina in materia di insolvenza ed escussione delle garanzie non sono ancora state eliminate.

L'esistenza di una disciplina ben strutturata in materia di (pre-)insolvenza e di esecuzione forzata è di fondamentale importanza per evitare l'accumulo e il riassorbimento dei crediti deteriorati, aumentarne il valore di recupero, sviluppare un mercato secondario di tali crediti e favorire la riallocazione delle risorse produttive. In Italia, tuttavia, la molteplicità e la complessità delle procedure e le limitazioni alla capacità causate dall'improvviso aumento dei casi indotto dalla crisi si stanno dimostrando difficili da affrontare. Ad esempio, i tempi medi delle procedure fallimentari continuano ad essere eccessivamente lunghi (7,4 anni nel periodo luglio 2015-giugno 2016, a fronte di 7,9 anni nei 12 mesi precedenti), con considerevoli disparità regionali. Anche i tempi medi necessari per l'esecuzione immobiliare (3,3 anni nel periodo luglio 2015-giugno 2016, a fronte di 3,7 anni nei 12 mesi precedenti) e mobiliare (0,5 anni nel periodo luglio

2015-giugno 2016, invariato rispetto ai 12 mesi precedenti) sono rimasti molto lunghi.⁽³⁰⁾ Inoltre, il ruolo dei creditori nelle procedure di insolvenza era ancora minimo nel 2015. Alla fine del 2014, solo il 15% delle procedure di ristrutturazione si è concluso entro quattro anni (Banca d'Italia, 2016b). Queste carenze sono molto importanti data la significativa cartolarizzazione dei crediti deteriorati italiani, che nel secondo trimestre del 2016 erano garantiti da garanzie reali e personali per il 67% del loro importo totale lordo.

Le autorità italiane hanno preso ulteriori provvedimenti nel 2016, ma una revisione organica del regime di insolvenza è ancora in fase di discussione.

Oltre alle riforme varate nel 2015 (Commissione europea, 2016f), una nuova legge autorizza, tra l'altro, l'applicazione di formule esecutive private nei contratti di credito con le imprese, consentendo ai creditori, in caso di default del debitore, di assumere la titolarità della garanzia reale in via stragiudiziale (*pactum marcianum*). Questo potrebbe ridurre significativamente il tempo necessario per l'escussione delle garanzie e i prestatori potrebbero anche avvalersi di una simile formula in caso di rinegoziazione dei contratti di credito esistenti. La legge consente inoltre agli imprenditori di costituire in garanzia beni mobili, pur continuando a utilizzarli (una sorta di pegno senza spossessamento). Inoltre è in via di costituzione un registro elettronico dei casi d'insolvenza, che dovrebbe consentire un migliore monitoraggio e promuovere la disciplina. Sebbene la maggior parte delle misure adottate finora possa favorire un più rapido riassorbimento delle attività deteriorate, i loro effetti potrebbero concretizzarsi solo nel medio termine e, in alcuni casi, potrebbero dipendere dal miglioramento della capacità del sistema giudiziario. Nel frattempo la commissione di esperti Rordorf ha preparato la revisione della disciplina italiana sull'insolvenza; il relativo progetto di legge delega è attualmente in discussione in Parlamento. Questa riforma radicale dovrebbe snellire gli strumenti per l'insolvenza e aumentare la specializzazione.

⁽³⁰⁾ La fonte di tutti i dati sulla durata dei procedimenti è il ministero della Giustizia italiano.

Riforme in materia di governo societario*

L'attuazione delle riforme delle banche popolari e delle fondazioni bancarie procede sostanzialmente secondo le previsioni.

L'attuazione della riforma del 2015 delle grandi banche cooperative (le banche popolari) è quasi completata: tutte le grandi popolari sono divenute società per azioni, tranne due. Tuttavia, la Banca Popolare di Sondrio e la Banca Popolare di Bari hanno rinviato la conversione in attesa di una sentenza della Corte costituzionale in seguito all'impugnazione per quanto concerne la restrizione dei diritti di recesso degli azionisti prevista dalla riforma. Inoltre, una prima fusione (tra il Banco Popolare e la Banca Popolare di Milano) è stata realizzata all'inizio del 2017, dopo che il primo ha reperito ulteriore capitale per 1 miliardo di EUR, su richiesta dell'autorità di vigilanza. Per quanto concerne le fondazioni bancarie, è in corso l'attuazione del memorandum d'intesa con il ministero dell'Economia e delle Finanze: quasi tutte le fondazioni hanno rispettato la scadenza dell'aprile 2016 per l'allineamento del loro statuto al memorandum, ma le dismissioni dalle banche di riferimento hanno subito ritardi a causa di condizioni sfavorevoli del mercato. Nell'ottobre 2016 un terzo delle fondazioni aveva realizzato le dismissioni, in linea con i requisiti del memorandum. La metà delle restanti fondazioni era ancora, seppur di poco, al di sopra delle soglie richieste.

È iniziata l'attuazione dell'autoriforma delle piccole banche cooperative. Con l'adozione del diritto primario nell'aprile 2016 e delle disposizioni secondarie della Banca d'Italia nel novembre 2016 ha avuto inizio il periodo di 18 mesi per l'attuazione della riforma delle banche di credito cooperativo italiane (BCC). La riforma obbliga le BCC ad aderire a un gruppo bancario cooperativo (che può essere nazionale o provinciale) al fine di mantenere il loro statuto di cooperative. La holding del gruppo deve essere una società per azioni con il potere di dirigere e coordinare le BCC che appartengono al gruppo sulla base di "contratti di coesione" basati sul rischio. I gruppi di banche devono soddisfare determinati requisiti patrimoniali minimi e disporre di una rete di sicurezza interna data dalla garanzia incrociata tra le banche di credito cooperativo all'interno dello stesso gruppo. La Banca d'Italia ha invitato i soggetti che intendono

diventare holding di un gruppo ad annunciare la loro intenzione entro la fine di gennaio 2017. Gli azionisti delle BCC devono decidere a quale gruppo aderire in sede di adozione dei bilanci delle banche 2016. Si prevede attualmente la costituzione di un massimo di due gruppi bancari cooperativi nazionali e uno provinciale. I gruppi cooperativi che raggiungeranno lo status di ente significativo saranno soggetti alla vigilanza diretta della BCE e saranno quindi sottoposti in via preventiva a prove di stress e verifiche della qualità delle attività. Se ben attuata, la riforma dovrebbe rendere il segmento delle BCC più resiliente grazie alla maggiore facilità di accesso ai mercati dei capitali, alle garanzie incrociate, ai vantaggi di scala e alle sinergie in materia di costi. Sarebbe inoltre un importante passo avanti per ridurre la frammentazione del settore bancario.

La riduzione delle dimensioni dei consigli di amministrazione delle banche è stata realizzata lentamente.

Nel quadro di un'ampia riforma del governo societario del 2014, la Banca d'Italia ha stabilito obblighi più rigorosi in merito alla composizione e alle dimensioni dei consigli di amministrazione delle banche e al ruolo dei rispettivi presidenti in qualità di amministratori senza incarichi esecutivi, nonché orientamenti per l'autovalutazione dei consigli di amministrazione per rafforzare la gestione dei rischi e i controlli interni. Sebbene le banche abbiano attuato la maggior parte di queste modifiche, la riduzione del numero dei membri del consiglio di amministrazione procede lentamente. Secondo la Banca d'Italia, la dimensione media dei consigli delle banche quotate è attualmente di 12,9 membri (rispetto a 14,1 due anni fa). Tuttavia, le banche italiane — comprese quelle soggette alla vigilanza della BCE — hanno ancora consigli di amministrazione più grandi rispetto alle banche comparabili europee. Inoltre, alcuni enti creditizi hanno una struttura dualistica e il passaggio a un sistema con un solo consiglio sembra essere limitato.

4.3. MERCATO DEL LAVORO, ISTRUZIONE E POLITICHE SOCIALI

4.3.1. MERCATO DEL LAVORO*

Il Jobs Act e il suo impatto

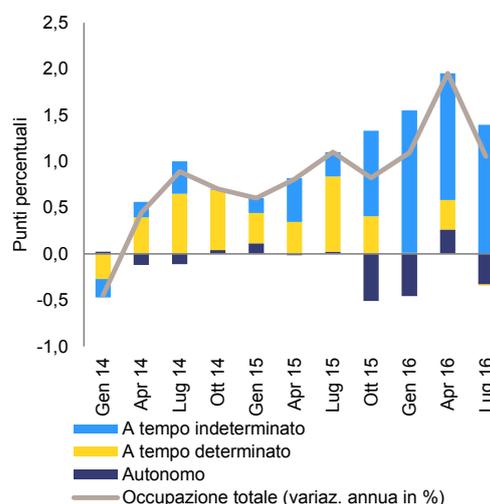
Negli ultimi due anni le istituzioni italiane del mercato del lavoro sono state profondamente riformate. La legge delega sulla riforma del mercato del lavoro ("Jobs Act") è stata adottata alla fine del 2014. Tutti i decreti attuativi sono stati adottati nel 2015. Il "Jobs Act" ha ridotto i costi e l'incertezza dei licenziamenti individuali, razionalizzato le forme contrattuali e le politiche passive (compresa la cassa integrazione guadagni) e avviato una vasta riforma delle politiche attive del mercato del lavoro, avvicinando il mercato italiano del lavoro al modello della flessicurezza. Ha altresì ridotto i costi amministrativi per le imprese, razionalizzato le attività di ispezione e previsto misure volte a promuovere l'equilibrio tra vita lavorativa e vita privata. L'obiettivo era migliorare la flessibilità all'ingresso e all'uscita dal mondo del lavoro, incrementare la riallocazione della forza lavoro, ridurre il dualismo e promuovere l'occupazione stabile a tempo indeterminato. Per sostenere la riforma, il governo ha disposto generosi incentivi fiscali per le nuove assunzioni a tempo indeterminato nel 2015 e nel 2016. Per il 2017, gli incentivi sono finalizzati a sostenere i giovani e i lavoratori del meridione (Commissione europea, 2015a; Commissione europea, 2016b).

Alcuni effetti positivi sono già riscontrabili, con un aumento dell'occupazione e un calo del dualismo. ⁽³¹⁾ La ripresa dell'occupazione è iniziata nella seconda metà del 2014 e ha subito un'accelerazione nel 2015, ma rimane nettamente al di sotto dell'obiettivo nazionale del 67-69% di Europa 2020. Nel 2014 l'occupazione a tempo determinato è stato il fattore che ha contribuito maggiormente all'aumento dell'occupazione, mentre dal secondo trimestre del 2015 il principale fattore è diventato il lavoro a tempo indeterminato (cfr. grafico 4.3.1.). Nel 2016, nonostante una forte riduzione dei sussidi all'assunzione (dal 100% al 40% dei contributi previdenziali) il lavoro dipendente ha continuato a crescere. Dati amministrativi dell'INPS e del Ministero del

⁽³¹⁾ Il "dualismo" del mercato del lavoro si riferisce alla divisione del mercato del lavoro in due diversi segmenti, generalmente contratti a tempo determinato e contratti a tempo indeterminato.

Lavoro confermano che il numero di nuove assunzioni con contratti a tempo indeterminato è aumentato significativamente nel 2015 rispetto al 2014. Tuttavia, poiché gli incentivi fiscali sono stati ridotti, tra gennaio e agosto 2016 il numero di nuove assunzioni con contratti a tempo indeterminato è stato inferiore al numero di nuove assunzioni con contratti a tempo determinato. Allo stesso tempo, il tasso di conversione dai contratti a tempo determinato a quelli a tempo indeterminato è rimasto più elevato nel 2016 che nel periodo 2013-2014, il che farebbe pensare che la riforma sta avendo effetti duraturi.

Grafico 4.3.1: Contributo alla crescita annuale dell'occupazione per situazione contrattuale



Fonte: Istat, Indagine sulla forza lavoro

Sfide da affrontare

Contrattazione collettiva

In Italia la contrattazione collettiva è affetta da diverse carenze. I contratti a livello aziendale interessano una minoranza di imprese. Il ricorso limitato alla contrattazione a livello aziendale ostacola l'adeguamento delle retribuzioni alle condizioni economiche, l'assegnazione efficiente delle risorse e lo sviluppo di soluzioni innovative a livello di impresa in grado di aumentare la produttività. Ciò è dovuto anche ad alcune caratteristiche specifiche del quadro di contrattazione collettiva, che comportano incertezza nelle relazioni industriali e limitano le possibilità di contrattazione a livello di impresa.

Questi aspetti sono stati descritti in Commissione europea, 2016b, riquadro 2.4.1.

I contratti vengono rinnovati su base settoriale, ma non si registrano progressi nella riforma del quadro di contrattazione collettiva. Le norme che attualmente disciplinano la contrattazione collettiva sono state concordate nel 2009 e sono formalmente scadute nel 2013, ma le parti sociali hanno più volte rinviato la conclusione di un accordo su un nuovo quadro. Nel dicembre 2016, la più grande associazione dei datori di lavoro e i sindacati hanno avviato discussioni preliminari sul quadro della contrattazione. Le trattative sono attualmente in corso su base settoriale. I negoziati in corso tra i sindacati e le organizzazioni dei datori di lavoro riguardano principalmente le modalità di adeguamento degli stipendi all'inflazione dei prezzi. Un altro aspetto riguarda la possibilità di includere disposizioni previdenziali (come l'assistenza all'infanzia o la copertura sociale complementare) nella contrattazione di secondo livello, eventualmente al posto degli aumenti salariali. L'accordo per il settore metalmeccanico per il 2016-2019, firmato dalle parti sociali nel novembre 2016 a conclusione di lunghi negoziati, comprende gli elementi suddetti.

L'accordo sulla rappresentatività dei sindacati, requisito indispensabile per il decentramento della contrattazione collettiva, non è ancora stato attuato. Nel 2014 le tre principali organizzazioni sindacali e la Confindustria hanno concordato i criteri per valutare la rappresentatività delle organizzazioni sindacali, condizione essenziale per avere la certezza giuridica sulla validità e l'esecutività dei contratti al livello aziendale, locale e nazionale. Sebbene accordi analoghi siano stati firmati con altre associazioni di datori di lavoro, nessuno di essi è ancora operativo ma i negoziati procedono. L'applicazione dei criteri concordati consentirà di risolvere l'incertezza legata alla rappresentanza dei lavoratori e al rapporto tra i diversi livelli di contrattazione, che costituisce un ostacolo importante alla definizione di accordi vincolanti a livello aziendale e locale.

L'effetto degli incentivi fiscali sui salari legati alla produttività per promuovere la contrattazione di secondo livello non è ancora stato valutato. Per favorire il decentramento della

contrattazione salariale, la legge di bilancio 2017 ha rafforzato le agevolazioni fiscali sugli aumenti salariali legati alla produttività introdotti nel 2016. Le entrate fiscali perse aumenteranno gradualmente fino a raggiungere quasi 1 miliardo di euro all'anno nel 2019. Un controllo efficace degli effetti concreti sull'organizzazione interna e sulle politiche retributive delle imprese sarà fondamentale per evitare che il regime sia utilizzato solo per beneficiare di contributi più bassi e di retribuzioni nette più elevate.

[Partecipazione al mercato del lavoro delle persone che costituiscono la seconda fonte di reddito familiare](#)

Il potenziale di partecipazione delle donne al mercato del lavoro rimane in gran parte sottoutilizzato. Il tasso di occupazione femminile continua ad essere molto basso (50,6% per le donne di età compresa tra 20 e 64 anni, ovvero 20 punti percentuali in meno rispetto agli uomini), così come il tasso di attività femminile (54,1% nel 2015, rispetto alla media UE del 66,8%). Ne risulta un costo economico notevole, considerato anche che le donne hanno livelli di istruzione relativamente superiori a quelli degli uomini. Secondo le stime disponibili, un aumento della partecipazione delle donne al mercato del lavoro fino al livello degli uomini porterebbe ad un aumento del 15% del PIL dell'Italia (FMI, 2016; Eurofound, 2016).

Il sistema fiscale continua a scoraggiare la partecipazione alla forza lavoro della persona che costituisce la seconda fonte di reddito. In Italia i disincentivi finanziari a passare dall'inattività e dall'assistenza sociale all'occupazione (la "trappola dell'inattività") sono superiori alla media dell'UE e in aumento. Se la persona che costituisce la seconda fonte di reddito familiare accettasse un posto di lavoro con una retribuzione pari al 67% del salario medio, tale retribuzione verrebbe decurtata del 31% per l'effetto combinato di tasse, contributi previdenziali e riduzione dei trasferimenti sociali. Questo dato va confrontato con il 30,5% nel 2014 e con la media del 30% nell'UE. L'elevata incidenza della trappola dell'inattività può essere spiegata con la forte progressività dell'imposta sul reddito, con i crediti di imposta per il coniuge non occupato e con i crediti d'imposta/le prestazioni di

denaro per i figli a carico (Colonna e Marcassa, 2015).

L'accesso ai servizi di assistenza all'infanzia a prezzi abbordabili rimane limitato, con ampie disparità regionali. Lo squilibrio occupazionale tra i generi⁽³²⁾ si allarga molto significativamente quando il nucleo familiare comprende bambini e persone anziane.⁽³³⁾ Inoltre, la partecipazione delle donne al mercato del lavoro è strettamente dipendente dai costi dei servizi per l'infanzia, particolarmente per le donne sposate e con un livello d'istruzione più basso, che sono anche quelle maggiormente esposte alle trappole dell'inattività. Questi dati indicano come la disponibilità di servizi di assistenza abbordabili per i bambini e per gli anziani sia fondamentale per accrescere la partecipazione delle donne. Eppure, il 25% circa dei bambini rientra nel sistema pubblico di assistenza all'infanzia al Nord, dove però la domanda non è soddisfatta, mentre per il Sud la proporzione è di appena il 5%.

Le prestazioni in denaro possono avere conseguenze negative sulla partecipazione al mercato del lavoro. Data la carenza di offerta di assistenza all'infanzia, i sussidi all'infanzia in denaro possono creare disincentivi al lavoro per le donne. Nonostante ciò l'azione politica è stata incentrata sulle prestazioni in denaro. Nel 2015 è stata introdotta un'indennità di 80 euro al mese per tre anni per i bambini nati o adottati nel periodo 2015-2017. L'incidenza sul bilancio è di oltre 1 miliardo di euro l'anno nel 2017 e nel 2018, ma l'efficacia della misura non è chiara. La legge 92/2012 ha introdotto la possibilità di scambiare il congedo parentale con buoni per la custodia dei bambini, da rifinanziare ogni anno. Inizialmente la misura è stata poco utilizzata, ma nel 2016 ha registrato grande successo, tanto che ad agosto la dotazione di bilancio era stata interamente spesa. La legge di bilancio 2017 estende questa possibilità al 2017 e al 2018. Inoltre, la legge introduce, dal 2017, un buono indipendente dal reddito di 1 000 euro l'anno da spendere in strutture di assistenza all'infanzia pubbliche o private.

⁽³²⁾ Lo squilibrio occupazionale tra i generi è la differenza tra il tasso di occupazione delle donne e quello degli uomini.

⁽³³⁾ Il divario di genere è di oltre 20 punti percentuali per le donne con un figlio, di 30 punti percentuali per le donne con due figli e di quasi 40 punti percentuali per le donne con tre figli.

Il congedo di paternità è tra i più brevi in Europa. In Italia il congedo di paternità è di due giorni, uno dei quali retribuito integralmente. La legge di bilancio 2017 porta il congedo di paternità a quattro giorni a partire dal 2018. Il congedo di paternità limitato si ripercuote sull'occupazione femminile e sulla parità di genere, sia sul versante dell'offerta (in termini di numero di donne alla ricerca di un posto di lavoro) che su quello della domanda (la percezione che i costi della custodia dei figli siano associati alle sole madri).

Politiche attive del mercato del lavoro

L'attuazione della riforma delle politiche attive del mercato del lavoro è ancora in una fase iniziale. La capacità di collocamento dei servizi per l'impiego italiani e la spesa per le misure di attivazione sono nettamente al di sotto della media OCSE (Grafico 4.3.2.). Il "Jobs Act" intende rafforzare la capacità e l'efficienza dei servizi per l'impiego, affrontando nel contempo le debolezze croniche del sistema (carenza di organico nei servizi pubblici per l'impiego, mancanza di un'infrastruttura informativa, monitoraggio frammentato, disparità regionali - cfr. Commissione europea, 2016b). Finora, tuttavia, sono stati fatti solo i primi passi. **La mancata adozione della prevista riforma costituzionale, che doveva attribuire al governo centrale la competenza esclusiva delle politiche attive del mercato del lavoro, potrebbe ulteriormente ostacolare l'attuazione.**

La riorganizzazione della governance delle politiche attive del mercato del lavoro è iniziata.

La nuova Agenzia per le politiche attive del lavoro (ANPAL) è operativa dal gennaio 2017.⁽³⁴⁾ L'Agenzia è responsabile del coordinamento e del controllo di un'ampia rete di istituzioni e agenzie operanti nelle politiche del lavoro.⁽³⁵⁾ L'obiettivo è di aumentare la coerenza delle politiche e

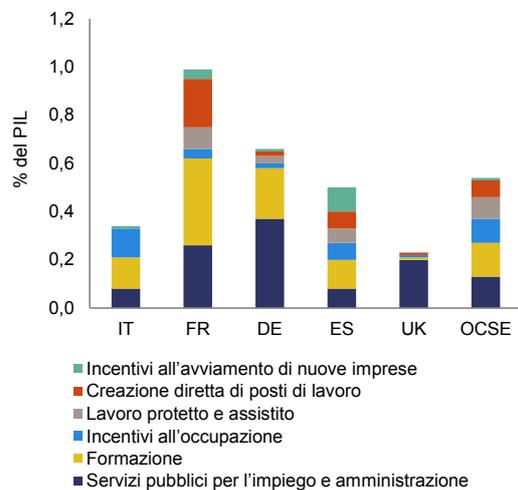
⁽³⁴⁾ Il personale sarà composto da circa 200 persone, di cui metà proveniente dal Ministero del Lavoro e metà dall'INAPP, un centro di ricerca pubblico sul lavoro e sulle questioni sociali. L'agenzia sarà inoltre competente per coordinare *Italia Lavoro*, un'impresa di proprietà statale con circa 1 000 effettivi.

⁽³⁵⁾ La rete comprende l'Istituto Nazionale per la Previdenza Sociale (INPS), l'Istituto Nazionale Assicurazione Incidenti del lavoro (INAIL), l'Istituto per lo Sviluppo della Formazione Professionale dei Lavoratori (ISFOL), l'Istituto Nazionale per l'Analisi delle Politiche Pubbliche (INAPP), i servizi regionali, le agenzie di collocamento e fondi bilaterali e professionali.

migliorare l'efficacia delle politiche attive del mercato del lavoro in tutto il paese. L'Agenzia sta preparando un piano strategico sulle politiche attive del mercato del lavoro (*Piano per le Politiche attive*), che prevede il sostegno del Fondo sociale europeo per il periodo 2014-2020 (6,7 miliardi di euro). Il piano punta a rafforzare i servizi pubblici per l'impiego, anche attraverso l'assunzione e la formazione del personale. È prevista la creazione di una piattaforma di informazione unificata e di un sistema nazionale di accreditamento dei servizi e delle agenzie di collocamento. Questi andranno a sostituire i sistemi regionali, che ancora non funzionano correttamente ovunque. L'agenzia dovrà stabilire misure e costi standard per tutte le regioni, e sono previsti indicatori per valutare le prestazioni delle agenzie di collocamento. La "Conferenza Stato-Regioni" ha raggiunto un accordo per la messa a punto del piano.

L'assistenza ai richiedenti lavoro è in corso di modernizzazione ed è stato lanciato a titolo sperimentale un assegno di ricollocazione. È previsto un patto di servizio personalizzato, da concordarsi tra l'agenzia di lavoro interinale e la persona in cerca di occupazione. L'accordo impegna la prima a fornire una serie di opportunità su misura per le esigenze specifiche della persona in cerca di occupazione e quest'ultima ad accettarle, se del caso. L'adozione di misure di attivazione è necessaria per ricevere le prestazioni e sono previste sanzioni se la persona in cerca di occupazione non rispetta le condizioni. Nel novembre 2016 è stato avviato un progetto pilota riguardante l'assegno di ricollocazione. L'assegno può essere utilizzato per pagare servizi per l'impiego pubblici o privati (autorizzati). Il valore è proporzionato all'occupabilità della persona, sulla base di fattori rilevabili (ad es. precedenti professionali, genere, età). L'assegno viene versato unicamente al collocamento.

Grafico 4.3.2: Spesa pubblica per le politiche del mercato del lavoro, 2014



Fonte: OCSE

Dopo un inizio lento nel 2014, l'attuazione della Garanzia per i giovani ha compiuto progressi significativi dal 2015. In Italia la Garanzia per i giovani è finanziata soprattutto tramite il programma operativo nazionale "*Iniziativa Occupazione Giovani*" (1,5 miliardi di euro). Nel dicembre 2016, più di 1,1 milioni di giovani erano registrati e quasi 800 000 hanno firmato un "patto di attivazione". I partecipanti hanno potuto beneficiare di oltre 400 000 misure, quasi la metà delle quali costituite da tirocini (Ministero del lavoro, 2017).⁽³⁶⁾ Quasi il 35% delle persone che hanno portato a termine un'iniziativa a favore dell'occupazione giovanile sono stati assunti quattro settimane dopo e la percentuale sale a quasi il 43% dopo sei mesi (INAPP, 2016). Nel 2015, sono state introdotte due nuove misure: il cosiddetto "superbonus" (per i datori di lavoro che assumono giovani che hanno partecipato a un tirocinio), e il "selfemployment" (microcrediti e prestiti agevolati a sostegno del lavoro autonomo). Nei primi quattro mesi sono stati firmati 5 412 contratti di lavoro (2 020 contratti a tempo indeterminato e 3 392 contratti di apprendistato) (Ministero del Lavoro, 2016a). Altri miglioramenti sono le azioni di sensibilizzazione rivolte ai giovani non iscritti nelle liste di collocamento né occupati né iscritti a corsi d'istruzione o di formazione, l'uso di profili standardizzati, il

⁽³⁶⁾ In Italia, il sistema di attuazione della Garanzia per i giovani permette ai partecipanti di beneficiare di più di una misura.

sostegno individuale ai giovani e l'adozione di misure fondamentali come i tirocini e i corsi di formazione specializzati.

Rimangono tuttavia delle difficoltà per garantire la piena attuazione della Garanzia per i giovani. Il numero e la qualità delle offerte restano bassi e le differenze regionali nelle prestazioni della garanzia rimangono elevate. La qualità della formazione professionale, incluso l'apprendistato, è ancora limitata (si veda la sezione 4.3.3). I sistemi di monitoraggio regionali e nazionali sull'attuazione del regime devono essere ulteriormente integrati e armonizzati. Rimane il problema di coinvolgere i giovani più vulnerabili e disimpegnati non registrati al programma.

I rifugiati mostrano tassi di occupazione relativamente alti, ma gli attuali afflussi elevati pongono problemi. Nel 2014 il tasso di occupazione dei rifugiati (tra i 20 e i 64 anni) era del 61,3%, superiore al tasso di occupazione dei nati in Italia in generale (59,7%), ma al di sotto del tasso di occupazione degli uomini nati in Italia (69,3%), che costituisce un parametro di raffronto più adeguato considerata l'elevata percentuale di uomini tra i rifugiati. I richiedenti asilo hanno diritto a un sostegno all'integrazione personalizzato (ad esempio, la formazione linguistica, dieci ore di istruzione per adulti a settimana e classi di integrazione civica). Tuttavia, solo un quarto dei richiedenti asilo ha fatto ricorso al sostegno all'integrazione nel 2014 (OCSE, 2016b). Per superare queste difficoltà saranno necessari ulteriori sforzi di integrazione sociale e nel mercato del lavoro.

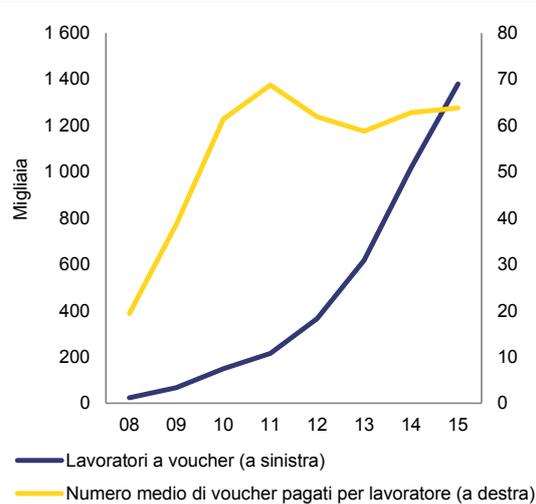
Lavoro sommerso

L'attività di ispezione è stata rafforzata, ma l'incidenza del lavoro non dichiarato rimane elevata. Nel 2014 la percentuale di irregolarità (il rapporto tra occupazione irregolare in equivalenti a tempo pieno rispetto all'occupazione totale in equivalenti a tempo pieno) è cresciuta di 0,7 punti percentuali rispetto all'anno precedente, attestandosi al 15,7% (Istat, 2016a). Il lavoro non dichiarato continua a presentare forti disparità regionali e settoriali (Commissione europea, 2016a). Il Jobs Act ha istituito un nuovo organismo nazionale d'ispezione del lavoro (*Ispettorato Nazionale del Lavoro, INL*),

semplificato le attività d'ispezione e rafforzato le attività di monitoraggio, anche razionalizzando l'uso delle risorse tecniche e finanziarie.

Il lavoro a voucher è stato introdotto nel 2003 ed è in costante aumento, ma gli effetti sul lavoro sommerso appaiono disomogenei nei vari settori. L'obiettivo era promuovere la regolarizzazione delle attività saltuarie e promuovere opportunità di lavoro per studenti, persone inattive e i più anziani interessati a lavori a breve termine e saltuari. I limiti per l'uso dei voucher sono stati allentati nel 2012, 2013 e infine nel 2015. La loro diffusione è in costante aumento dal 2012. Nel 2015 il lavoro a voucher ha interessato più di 1,3 milioni di lavoratori, ossia il 136% in più rispetto al 2014 (cfr. grafico 4.3.3.), nonostante rappresenti solo lo 0,23% del costo totale del lavoro (INPS, 2016). I voucher vengono usati sempre più spesso dai lavoratori più giovani (l'età media è scesa da 59,8 anni nel 2008 a 35,9 anni nel periodo 2008-2015) e dalle donne (la cui proporzione è passata dal 21,5% nel 2008 al 51,5% nel 2015). Le cifre per il 2015 indicano un uso prevalente nelle regioni settentrionali e in alcuni settori dei servizi (Ministero del lavoro, 2016b). I voucher sono meno utilizzati invece nelle aziende agricole e nei servizi domestici, che spesso sono caratterizzati da una forte prevalenza di lavoro sommerso. Per affrontare il problema del lavoro non dichiarato e dello sfruttamento della manodopera nel settore agricolo, una legge adottata nell'ottobre 2016 rafforza le procedure civili e penali e le attività di monitoraggio.

Grafico 4.3.3: **Lavoratori a voucher e numero medio di voucher pagati per lavoratore, 2008-2015**



Fonte: INPS

Le trappole del mercato del lavoro cominciano a manifestarsi come effetto collaterale dei voucher. Il 49% circa dei lavoratori a voucher occupati nel 2015 erano stati assunti secondo le stesse modalità nell'anno precedente e il 25-30% di quelli assunti nel periodo 2012-2013 erano ancora occupati secondo le stesse modalità nel 2015 (INPS, 2016). Circa il 10% dei lavoratori a voucher occupati nel 2015 (circa 140 000 lavoratori) avevano avuto un precedente contratto di lavoro regolare o atipico presso lo stesso datore di lavoro (Ministero del Lavoro, 2016b). Nel complesso, se da un lato il ricorso ai voucher ha attratto un maggior numero di persone nel mercato del lavoro, dall'altro i loro effetti sulle effettive condizioni di lavoro e sulla protezione sociale devono ancora essere valutati. Manca una strategia globale volta ad affrontare le cause del lavoro sommerso.

4.3.2. POLITICHE SOCIALI

I tassi di povertà in Italia sono elevati e in aumento, in particolare per i bambini. Nel 2015 il tasso di rischio di povertà o di esclusione sociale è aumentato leggermente, arrivando al 28,7% (17,5 milioni di persone) e rimane nettamente superiore alla media dell'UE (23,7%). Il rischio di povertà per i bambini aumenta a un ritmo più sostenuto che per la popolazione in generale, mentre è in calo nell'UE nel suo complesso. Un terzo dei bambini

italiani è ormai a rischio di povertà o di esclusione sociale, un livello che è tra i più elevati nell'UE. Il recente afflusso di migranti, tra cui molte donne e minori vulnerabili, rischia di aggravare il problema. In concomitanza con l'aumento della povertà, le persone a reddito più basso hanno difficoltà a reperire alloggi a prezzi accessibili, in particolare nelle grandi città. Erano circa 650 000 le famiglie in lista d'attesa per un alloggio sociale e oltre 50 000 le persone senza fissa dimora registrate (HE, 2015; ISTAT, 2014).

Il rischio di povertà per gli occupati è più elevato per i lavoratori a tempo determinato.

Nel 2015, il 16,7% della popolazione occupata era a rischio di povertà o di esclusione sociale (media UE: 12,5%). In Italia il fatto di essere occupati riduce il rischio di povertà del 39% (45% nell'UE nel suo complesso). I lavoratori italiani con contratto a tempo determinato in Italia sono tra i più esposti al rischio di povertà nell'UE. Ciò accresce l'importanza di migliorare il funzionamento del mercato del lavoro e ridurre il dualismo, i principali obiettivi del "Jobs Act". Anche la distribuzione delle competenze potrebbe contribuire. L'Italia presenta una delle proporzioni più elevate di lavoratori poco qualificati nell'UE.

Il rischio di povertà o di esclusione sociale è maggiore per le persone provenienti da un contesto migratorio.

Nel 2015 il 47,7% dei nati al di fuori dell'UE di più di 18 anni era considerato a rischio di povertà o di esclusione sociale (25,7% delle persone nate in Italia). La proporzione di persone nate al di fuori dell'UE di più di 18 anni che subiscono gravi privazioni materiali era più del doppio rispetto a quella delle persone nate in Italia (il 23,9% contro il 10%). Si tratta di uno dei divari più elevati nell'UE. Il tasso di rischio di povertà per i lavoratori tra le persone nate al di fuori dell'UE (di più di 18 anni) era del 26,7% (9,1% per le persone nate in Italia). Considerando che il tasso di occupazione dei cittadini nati al di fuori dell'UE è piuttosto alto (60,6%), l'elevato tasso di povertà dei lavoratori può essere in parte spiegato dalla forte concentrazione delle persone nate al di fuori dell'UE in posti di lavoro scarsamente qualificati e dalla loro prevalenza nell'occupazione temporanea o informale.

L'aumento del numero di migranti che entrano nel paese irregolarmente crea difficoltà in termini di accoglienza e integrazione. Il numero

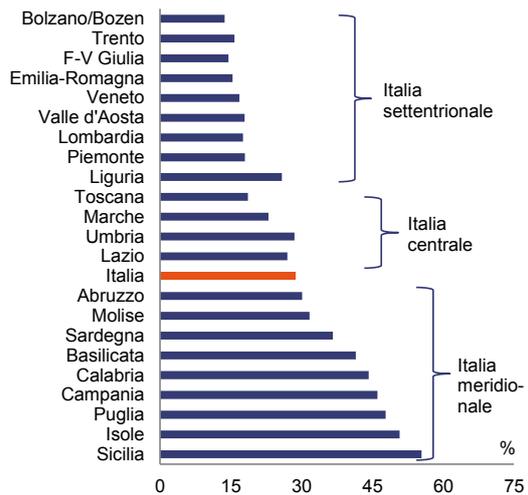
di migranti irregolari è aumentato, e quelli provenienti da paesi con tassi di riconoscimento del diritto all'asilo più bassi sono sovrarappresentati (si veda la sezione 1). Ne consegue la necessità di assicurare il rimpatrio di coloro che non hanno ricevuto protezione e di prevedere misure di integrazione per coloro che hanno ottenuto protezione. Assicurare la cooperazione tra i diversi livelli amministrativi che intervengono nella gestione dell'accoglienza previsti nel "Sistema di protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati" (SPRAR) è problematico. La distribuzione dei richiedenti asilo e dei rifugiati è oggetto di discussioni tra l'Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI) e il Ministero degli Interni. Le autorità italiane stimano nello 0,2% circa del PIL i costi di bilancio dovuti all'afflusso di migranti nel 2016. È stato introdotto un nuovo "piano di accoglienza" nazionale. Per accompagnare il regime sono stati stanziati altri 100 milioni di euro per assegnare ai comuni fino a 500 euro per rifugiato che accettano di accogliere.

Le cifre nazionali relative alla povertà nascondono un ampio divario fra Nord e Sud. Alcune delle regioni nel Nord del paese (cfr. grafico 4.3.4.) presentano tassi di povertà tra i più bassi dell'UE (Provincia autonoma di Bolzano/Bozen). Per contro, il tasso di povertà è elevato e diffuso nel sud (Sicilia). La variabilità della qualità e dell'adeguatezza dei servizi sociali tra le regioni spiega in parte queste differenze. L'Italia è uno dei due Stati membri dell'UE che non dispone di un sistema di reddito minimo a livello nazionale e il quadro delle politiche sociali è molto frammentato. Escludendo le pensioni, i trasferimenti sociali riducono il numero di persone a rischio di povertà e di esclusione sociale del 21,7% (33,2% nell'UE nel suo insieme).

Le misure sperimentali volte a combattere la povertà sono state rafforzate nel 2016. Il "sostegno per l'inclusione attiva" (SIA) è stato esteso a tutto il territorio nazionale. Tale beneficio basato sul reddito è rivolto alle famiglie a basso reddito che soddisfano determinati criteri. Il sostegno economico è inoltre subordinato alla partecipazione ai programmi di attivazione pluridimensionale adattati alle esigenze specifiche dei beneficiari. Il regime beneficia del sostegno dei Fondi strutturali e di investimento europei, principalmente per incrementare la disponibilità e l'efficienza dei servizi sociali coinvolti nei progetti

di assistenza. L'attuazione è iniziata nel settembre 2016 con una dotazione iniziale di 750 milioni di EUR.

Grafico 4.3.4: **Persone a rischio di povertà o di esclusione sociale per regione NUTS 2, 2015**



Fonte: Eurostat

Il nuovo regime di "reddito di inclusione" è un punto di partenza per affrontare l'aumento della povertà. Sulla base del SIA, il nuovo regime di "reddito di inclusione" definirà un livello di base di benefici sociali garantiti su tutto il territorio nazionale. Il disegno di legge è attualmente all'esame del Senato. Una volta adottato saranno necessari altri decreti attuativi. Non è chiaro se le risorse finanziarie stanziare (circa 1,7 miliardi di euro, dopo il recente aumento) saranno sufficienti per affrontare la sfida della povertà in Italia. Le misure in materia di pensioni introdotte nella legge di bilancio 2017 (si veda la sezione 4.1) confermano lo sbilanciamento perdurante della spesa sociale verso le pensioni.

La razionalizzazione della spesa sociale non progredisce al ritmo inizialmente previsto. Due regimi di assistenza sociale (la carta sociale e l'assegno di disoccupazione (ASDI)) saranno inglobati nel "reddito di inclusione". Tuttavia, alcuni regimi rimarranno in vigore, in particolare quello per la popolazione più anziana, quello a sostegno della maternità e della paternità e quello legato alla disabilità e all'invalidità. Tale frammentazione rende il sistema poco chiaro e di difficile accesso.

I risultati nell'ambito della sanità e della qualità dei servizi di assistenza sono generalmente buoni. Gli indicatori nell'ambito della sanità come la speranza di vita e gli anni di vita in buona salute sono stati costantemente al di sopra della media UE negli ultimi anni. Nel complesso, la spesa sanitaria, sebbene in aumento, si situa al di sotto della media UE, un indice del fatto che il sistema sanitario italiano presenta un buon rapporto costi/efficacia. La spesa per prodotti farmaceutici è recentemente aumentata in linea con il costo delle innovazioni in campo medico, anche se può essere ridimensionata dai regimi di ammortamento posti in essere. Sono in via di sviluppo i sistemi sanitari online (E-health), così come i sistemi di informazione e monitoraggio a sostegno della valutazione delle prestazioni.

Tuttavia, le disuguaglianze interregionali permangono e le disparità correlate al reddito nell'accesso ai servizi sanitari risultano in aumento. La percentuale di persone che riferisce di non potersi permettere una visita medica è aumentata, passando dal 5,1% nel 2011 al 6,2% nel 2014, e la quota di persone che riferisce di non essersi sottoposta a una visita medica necessaria per via dei tempi di attesa eccessivi è superiore alla media dell'UE. Inoltre, sono in aumento le disparità correlate al reddito in termini di stato di salute dichiarato. Si registra un leggero aumento delle prestazioni sanitarie non rimborsabili in rapporto alla spesa sanitaria totale. Il numero di posti letto per 100 000 abitanti è al di sotto della media dell'UE. Il numero di medici per 100 000 abitanti è superiore alla media dell'UE, mentre il rapporto infermieri-medici è tra i più bassi dell'UE. Permangono disparità nella portata e nella qualità dell'assistenza sanitaria tra le regioni.

4.3.3. ISTRUZIONE E COMPETENZE*

In Italia l'istruzione scolastica produce risultati eterogenei in termini di conseguimento delle competenze di base. Nel 2015 l'Italia ha fatto nuovamente registrare risultati variegati nel programma dell'OCSE per la valutazione internazionale degli studenti (*PISA*). Nel complesso la percentuale di studenti con risultati insufficienti è prossimo alla media UE nella lettura (21%) e in matematica (23%), mentre è leggermente superiore nelle scienze (23%). Tuttavia, i risultati sono superiori alla media UE al

Nord e notevolmente peggiori al Sud. Rispetto al 2012, i risultati sono rimasti sostanzialmente stabili in matematica e lettura, con un peggioramento nelle scienze (OCSE, 2016c; Commissione europea, 2016g).

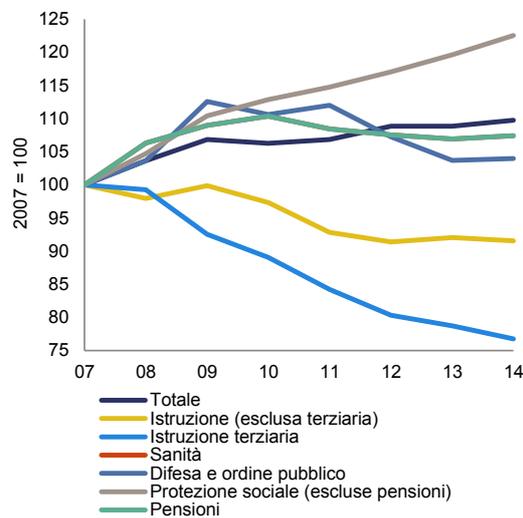
Gli studenti nati al di fuori dell'UE sono a maggior rischio di abbandono scolastico precoce. Il tasso di abbandono scolastico precoce per i nati al di fuori dell'UE è stato del 33% nel 2015, molto superiore a quello delle persone nate in Italia (12,7%), con un divario che è tra i più elevati dell'UE. La riforma della scuola del 2015 contemplava una serie di nuove misure per promuovere l'integrazione degli alunni immigrati. Tali misure non sono adatte ai richiedenti asilo, ma riguardano gli studenti stranieri in generale. Il Ministero ha fornito alle scuole proposte e orientamenti sui modi per affrontare i 10 aspetti critici più comuni per quanto riguarda l'inclusione degli studenti migranti. Nel concorso aperto per posti permanenti del 2016, per la prima volta vengono assunti insegnanti specializzati nell'insegnamento dell'italiano ad alunni migranti. Si prevede che questa sarà la prassi nei concorsi generali in futuro. Nonostante un divario molto elevato tra la popolazione autoctona e gli immigrati di prima generazione, gli immigrati di seconda generazione stanno recuperando terreno (OCSE, 2016; Commissione europea, 2016g).

L'Italia sta mettendo in atto la riforma della scuola del 2015, che dovrebbe migliorare i risultati scolastici (Commissione europea, 2015c). I dirigenti scolastici hanno una maggiore autonomia nella gestione delle risorse umane, tecnologiche e finanziarie e saranno oggetto di valutazione esterna ogni anno a decorrere dal 2016-2017. Il successo di tale misura dipenderà dalla corretta attuazione del nuovo sistema di valutazione dei dirigenti scolastici. Circa 90 000 insegnanti che erano stati assunti con contratti a breve termine sono stati assunti a tempo indeterminato nel periodo 2015-2016. Il 45% ha occupato posti esistenti, mentre gli altri hanno occupato posti nuovi. Lo scopo del piano di assunzioni era di risolvere il problema cronico degli insegnanti qualificati in "lista d'attesa" ripetutamente assunti su base temporanea e rafforzare l'offerta formativa della scuola. Nel complesso si tratta di una misura positiva. Tuttavia, nella fase iniziale di attuazione, le competenze degli insegnanti supplementari non

sempre corrispondevano alle esigenze delle singole scuole (Commissione europea 2016h). Nel 2016 è stato bandito un nuovo concorso generale per assumere fino a circa 64 000 insegnanti su base permanente e varato un piano nazionale per la formazione e il perfezionamento professionale degli insegnanti. Ciò permetterebbe di conseguire una migliore corrispondenza tra l'offerta e la domanda di insegnanti.

Il sistema di istruzione superiore è insufficientemente finanziato. Nonostante sia prossimo all'obiettivo nazionale di Europa 2020 (26-27%), il tasso di istruzione terziaria è tuttora il più basso dell'UE (25,3% nel 2015 per la fascia di età 30-34 anni, rispetto al 38,7% nell'UE). La spesa pubblica per l'istruzione superiore, rappresentando appena lo 0,3% del PIL, è stata la più bassa dell'UE nel 2014, anche per effetto dei forti tagli ai finanziamenti durante la crisi economica (cfr. grafico 4.3.5.), che hanno coinciso con un blocco parziale delle assunzioni. Ne è derivato un aumento dell'età media dei professori universitari (ANVUR, 2016). Il sostegno agli studenti è scarso. Solo il 9% degli studenti del primo ciclo riceve una sovvenzione pubblica, una delle percentuali più basse dell'UE (Commissione europea, 2016i). Un quinto degli studenti che soddisfa i requisiti non riceve una sovvenzione a causa della mancanza di fondi (Ministero dell'Istruzione, 2016).

Grafico 4.3.5: Spesa nominale delle amministrazioni pubbliche per funzione, 2007-2014



Fonte: Eurostat, COFOG

Le recenti misure adottate nel settore dell'istruzione superiore, sebbene parziali, mirano ad affrontare i problemi relativi al sostegno del personale e degli studenti e a premiare le realizzazioni nel campo della ricerca. La legge di stabilità 2016 ha previsto nuovi finanziamenti per l'assunzione di professori ordinari e associati (cattedre *Giulio Natta*), sebbene attraverso una procedura ad hoc, e di 861 giovani ricercatori inseriti in posizioni di "tenure-track" (1,6% del personale docente delle università nel 2015). La legge di bilancio 2017 aumenta il sostegno finanziario pubblico a favore degli studenti del ciclo terziario. Il finanziamento pubblico a favore delle università è aumentato significativamente ed è maggiormente collegato ai risultati. Tutte queste misure costituiscono graduali passi avanti, che denotano il tentativo di invertire le politiche precedenti in materia di personale e finanziamenti. Non sono tuttavia sufficienti a risolvere i problemi dell'invecchiamento del personale docente e della spesa inadeguata.

Gli apprendistati e l'apprendimento basato sul lavoro vengono rafforzati per migliorare la pertinenza dei sistemi di istruzione rispetto al mercato del lavoro. Sono in atto misure per rafforzare la componente dell'apprendimento e delle qualifiche degli apprendistati, e per attrarre un maggior numero di giovani verso queste esperienze. Un'iniziativa pilota a livello nazionale attualmente in corso per gli studenti della fascia di

età 15-25 vede la partecipazione di 300 centri di formazione professionale in tutta Italia. Gli standard di apprendimento sono stati concordati a livello nazionale e i finanziamenti sono stati accantonati. Per rafforzare l'apprendimento basato sul lavoro, tutti gli studenti negli ultimi tre anni di istruzione secondaria superiore sono ormai tenuti a svolgere un tirocinio o un apprendistato. Si tratta di una misura ambiziosa per contribuire a preparare una nuova generazione dotata delle competenze necessarie. La qualità dell'apprendimento basato sul lavoro, l'impegno delle imprese private e il monitoraggio dei progressi e degli effetti sono di fondamentale importanza.

L'apprendimento degli adulti non è sufficientemente sviluppato. Il tasso di disoccupazione per i lavoratori scarsamente qualificati era del 15,3% nel 2015, più del doppio del tasso di disoccupazione per i lavoratori altamente qualificati (7,2%). I tassi d'istruzione nella fascia di età 25-64 anni sono bassi rispetto alla media europea. Sono migliorati tra il 2010 e il 2015, ma a un ritmo leggermente inferiore rispetto al resto dell'Europa. La percentuale di adulti scarsamente qualificati in Italia è quasi il doppio che nel resto dell'Europa. Il tasso di partecipazione degli adulti all'apprendimento è tra i più bassi d'Europa (2% nel 2015).

Il quadro politico per l'apprendimento degli adulti non è ancora completo. La frammentazione del sistema italiano dell'apprendimento degli adulti rende difficile individuare una strategia globale di apprendimento continuo. Un decreto che fissa le norme generali del sistema nazionale per la certificazione delle competenze è stato adottato nel 2013, ma la sua attuazione procede a rilento. Il sistema nazionale delle qualifiche, compreso il repertorio dei profili professionali di apprendistato, non è ancora completo. Questo sistema dovrebbe creare la base per il riconoscimento e la convalida uniformi dell'apprendimento precedente su tutto il territorio nazionale, fornendo così soluzioni flessibili per un'ulteriore formazione. I sistemi di monitoraggio e valutazione dei programmi di apprendimento degli adulti sono poco sviluppati e si basano principalmente su misure di riconoscimento ex ante.

4.4. INVESTIMENTI

Tendenze recenti*

Durante la crisi gli investimenti in Italia sono diminuiti più rapidamente rispetto alla maggior parte degli altri Stati membri. Fino al 2007 il totale degli investimenti italiani in percentuale del PIL è stato sostanzialmente in linea con la media della zona euro (21,6% contro il 23,2% nel 2007). Tuttavia, il loro contributo alla crescita della produttività totale dei fattori è stato compromesso dall'allocazione inefficiente nell'economia (Commissione europea, 2016b). A causa della crisi, gli investimenti in percentuale del PIL sono scesi al 16,6% del PIL nel 2015, ossia circa 3 punti percentuali al di sotto della media della zona euro (grafico 4.4.1). In termini reali, ciò significa che gli investimenti totali sono inferiori del 30% circa a quelli del 2007, il livello più basso dalla metà degli anni '90. Sebbene si osservi qualche miglioramento in termini di allocazione, il basso livello degli investimenti sta frenando la crescita potenziale (cfr. la sezione 1).

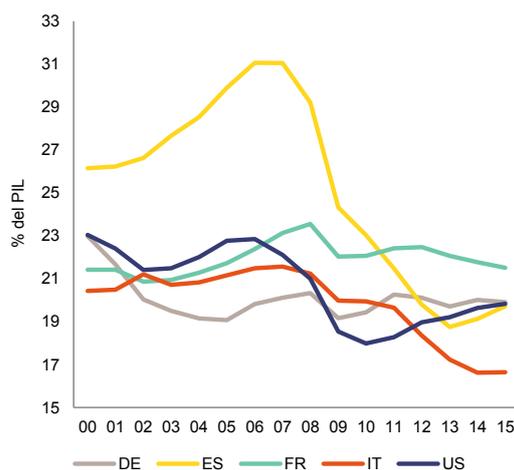
Questa debole dinamica degli investimenti riguarda sia il settore privato che quello pubblico. Gli investimenti privati sono scesi dal 18,7% del PIL nel 2007 al 14,4% nel 2015, mentre gli investimenti pubblici sono scesi da una media del 3,2% del PIL nel periodo 2005-2009 al 2,2% nel 2015. Nel settore privato, gli investimenti realizzati dalle società non finanziarie in percentuale del PIL sono diminuiti, passando dal 10,7% nel 2007 all'8,6% nel 2015. Nello stesso periodo, gli investimenti delle famiglie sono scesi al 5,5% del PIL (dal 7,7%). Gli investimenti diretti esteri, che in Italia sono storicamente bassi rispetto ai paesi comparabili, hanno registrato un'ulteriore diminuzione dopo la crisi. Nel 2015 l'afflusso di investimenti diretti esteri è stato inferiore del 52% a quello del 2007, mentre per l'intera UE il calo è stato del 42%.

Il declino ha riguardato tutte le attività di investimento, ma in Italia gli investimenti produttivi sono diminuiti in misura maggiore rispetto al resto della zona euro. Il calo registrato nel settore dell'edilizia residenziale, in percentuale del PIL, tra il 2008 e il 2015 è sostanzialmente in linea con la media della zona euro (grafico 4.4.2). Nello stesso periodo, tuttavia, gli investimenti nell'edilizia non residenziale in Italia sono diminuiti di 1,9 punti percentuali del PIL (contro 1,2 punti percentuali nel resto della zona euro) e

gli investimenti in macchinari e attrezzature sono diminuiti di 1,4 punti percentuali del PIL (contro 1 punto percentuale nel resto della zona euro).

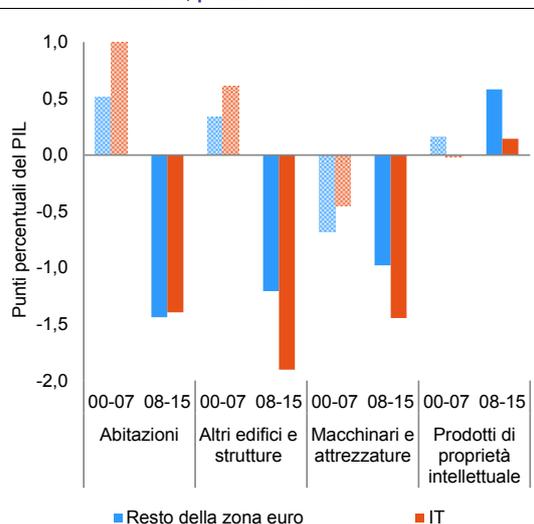
Gli investimenti nelle attività immateriali⁽³⁷⁾ hanno dato prova di maggiore resilienza, ma l'Italia è ancora in ritardo rispetto ai paesi comparabili. Gli investimenti nei prodotti di proprietà intellettuale sono aumentati di 0,1 punti percentuali dal 2008, un risultato nettamente inferiore a quello del resto della zona euro, dove l'aumento è stato di 0,6 punti percentuali (grafico 4.4.2). Inoltre, questo tipo di investimenti ha rappresentato in Italia solo il 2,7% del PIL nel 2015, cioè circa 1,5 punti percentuali in meno rispetto al resto della zona euro.

Grafico 4.4.1: Investimenti, prezzi correnti



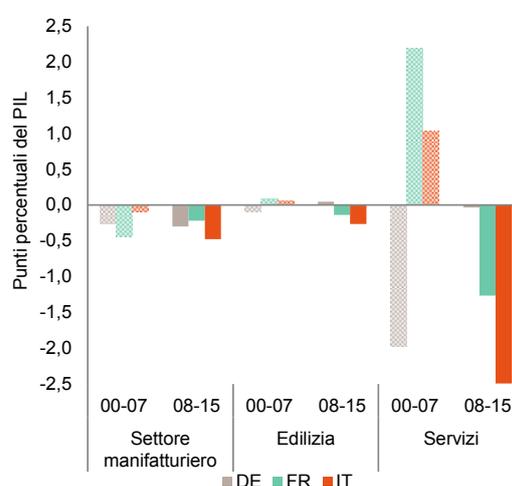
Fonte: Commissione europea.

⁽³⁷⁾ Prodotti di proprietà intellettuale (definizione SEC 2010).

Grafico 4.4.2: **Variazione degli investimenti per tipo di attività, prezzi correnti**

Fonte: Commissione europea.

Il calo degli investimenti in Italia riguarda tutti i settori, ma è particolarmente accentuato nel terziario. Rispetto al 2008, nel 2015 gli investimenti nei servizi sono diminuiti di 2,5 punti percentuali del PIL, cioè più che in Francia, mentre in Germania sono rimasti sostanzialmente stabili. Anche gli investimenti nell'industria manifatturiera e nell'edilizia sono diminuiti in misura superiore rispetto a paesi come la Germania e la Francia (grafico 4.4.3).

Grafico 4.4.3: **Investimenti per macrosettore, prezzi correnti**

Fonte: Commissione europea, Istat.

Ostacoli agli investimenti*

La debolezza della domanda, l'incertezza, le condizioni di finanziamento ancora rigide e i ridotti margini di utile sono alcuni dei fattori che frenano un'ampia ripresa degli investimenti. Come in altri paesi, le condizioni della domanda e l'incertezza sembrano essere le principali cause del forte calo degli investimenti privati nell'edilizia non residenziale registrato in Italia (Busetti et al., 2015; FMI, 2015a). Si ritiene che le condizioni di finanziamento abbiano avuto un'incidenza maggiore in Italia rispetto ad altri paesi (FMI, 2015a). Secondo alcune ricerche, mentre in Spagna il ripristino di margini di utile solidi ha sostenuto una forte ripresa degli investimenti dal 2013, questo non si è verificato in Italia (Fortin et al., 2015). In prospettiva, l'incertezza potrebbe continuare a frenare gli investimenti. Al tempo stesso, la scarsa capacità di generare profitti e l'elevato stock di crediti deteriorati del settore bancario limitano la capacità delle banche di erogare prestiti, in particolare a piccole imprese e settori specifici (cfr. la sezione 4.2). Queste barriere frenano anche gli investimenti diretti esteri.

Le carenze strutturali, a cui si sta gradualmente ovviando, continuano tuttavia a ostacolare gli investimenti. L'inefficienza della pubblica amministrazione (cfr. la sezione 4.6.1), la durata dei procedimenti giudiziari (cfr. la sezione 4.6.2) e il difficile contesto imprenditoriale (cfr. la sezione

4.5.2) sono alcune delle carenze strutturali di lunga data dell'Italia. Inoltre, il limitato sviluppo dei mercati dei capitali in confronto ad altre economie avanzate rende il finanziamento, in particolare quello delle imprese più piccole, largamente dipendente dai prestiti bancari (Commissione europea, 2016b). Queste carenze persistenti, il cui impatto sulle imprese è difficile da valutare, potrebbero aver contribuito a un'allocazione inefficiente degli investimenti prima della crisi e ora potrebbero frenarne la ripresa. Inoltre, i tanto necessari investimenti a titolo dei fondi strutturali e di investimento europei per il periodo 2014-2020 vengono realizzati solo lentamente, specialmente in molte regioni del Mezzogiorno; il tasso globale di selezione dei progetti segnalato era del 14% alla fine di ottobre 2016. Alcune regioni potrebbero beneficiare in misura considerevole dei fondi strutturali. Si prevede, ad esempio, che la Sicilia riceva 3,4 miliardi di EUR dal Fondo europeo di sviluppo regionale per il periodo 2014-2020.

Il governo ha annunciato diverse misure a sostegno degli investimenti. La legge di bilancio 2017 ha confermato la possibilità per le imprese di dedurre il 140% dell'importo speso per gli investimenti e ha introdotto un nuovo tasso di iperammortamento pari al 250% per gli investimenti digitali nell'ambito del nuovo piano "Industria 4.0" (cfr. la sezione 4.5.3). Queste misure possono avere un impatto positivo, ma temporaneo, sugli investimenti. Al tempo stesso, il rendimento nozionale dei nuovi apporti di capitale proprio o di utili reinvestiti esentati dal pagamento dell'imposta sul reddito delle società ("disciplina dell'aiuto alla crescita economica" o ACE), che ha rafforzato la posizione finanziaria delle imprese (Banca d'Italia, 2016a, pagg. 18-19), è stato ridotto dal 4,75% al 2,3%. Nonostante i bassi tassi di interesse questa decisione potrebbe essere prematura, visto che le condizioni di finanziamento applicate alle banche sono ancora rigide, in particolare per le PMI, e che sono necessari ulteriori apporti di capitale per sostenere gli investimenti nell'innovazione. La riduzione dell'aliquota dell'imposta sul reddito delle società (dal 27,5% al 24% a partire dal 2017) potrebbe contribuire a sostenere gli investimenti in modo più strutturale. Sono state inoltre intraprese iniziative per sostenere gli investimenti nelle PMI. Nel settembre 2016 è stato presentato un piano su più fronti denominato "Industria 4.0" per modernizzare il settore industriale, principalmente

attraverso investimenti nell'innovazione e nelle tecnologie digitali⁽³⁸⁾. L'attuazione del piano potrebbe essere ostacolata dall'attuale mancanza di competenze digitali: nel 2016 gli utilizzatori regolari di Internet rappresentavano solo il 67% della popolazione, una cifra nettamente inferiore alla media UE del 79%. Industria 4.0 cerca di affrontare il problema a livello dei giovani, anche attraverso nuovi corsi di istruzione post-secondaria e terziaria, ma non prende in considerazione il divario in materia di competenze digitali fra i lavoratori di mezza età e gli anziani.

Carenze infrastrutturali*

L'accesso alle reti di comunicazione di nuova generazione sta migliorando, ma soprattutto nelle regioni più densamente popolate. Trainata dagli investimenti degli operatori privati, l'anno scorso la copertura della rete a banda larga è aumentata rapidamente, estendendosi dal 44% al 72% delle famiglie italiane. Questa percentuale, tuttavia, è ancora lievemente inferiore alla media UE (76%). Nell'estate del 2016 il governo italiano ha pubblicato due bandi di gara per un totale di 2,6 miliardi di EUR per la fornitura di un accesso rapido alla banda larga nelle aree bianche⁽³⁹⁾. Il primo bando, tuttavia, è oggetto di procedimenti giudiziari intentati da alcuni operatori delle telecomunicazioni. Se tali azioni avranno esito positivo, sarà difficile per l'Italia colmare la carenza di infrastrutture digitali in queste aree (che rappresentano il 25% della popolazione totale).

La qualità delle infrastrutture di trasporto è al di sotto della media UE, con forti variazioni regionali. Secondo l'edizione 2016 del quadro di valutazione dei trasporti dell'UE, l'Italia si colloca al di sotto della media UE in base a tutti i principali indicatori della qualità delle infrastrutture e mancano gli investimenti (Commissione europea, 2016). Nel settore ferroviario permane un divario infrastrutturale fra regioni settentrionali e meridionali in termini sia di dotazione infrastrutturale che di tecnologia per la gestione del traffico. I recenti incidenti hanno

⁽³⁸⁾ Solo il 7% delle PMI vendeva online nel 2016 (media UE: 17%), mentre solo il 29% dei consumatori italiani ha acquistato beni o servizi online (media UE: 55%).

⁽³⁹⁾ Per aree bianche si intendono le aree in cui la banda larga non è attualmente disponibile e in cui nessun operatore intende investire nelle reti di nuova generazione nei prossimi anni.

inoltre sollevato questioni di interoperabilità e di sicurezza in relazione a certe linee ferroviarie locali e regionali (*ferrovie ex-concesse*) per una lunghezza totale di circa 3 000 km. Nel 2015 l'Italia ha presentato un piano strategico nazionale della portualità e della logistica al fine di razionalizzare e rendere più efficiente il settore portuale, la cui piena attuazione, tuttavia, è ancora in corso. L'Italia è inoltre in ritardo (Commissione europea, di prossima pubblicazione) per quanto riguarda la semplificazione delle procedure amministrative, lo sviluppo delle soluzioni elettroniche, l'avvio di progetti transeuropei fondamentali nel settore dei trasporti e l'applicazione di procedure di autorizzazione agevoli, il che rallenta l'attuazione dei progetti.

Gli investimenti nel settore dell'efficienza energetica e dell'energia rinnovabile contribuiscono ai risultati positivi dell'Italia in questi settori e alla riduzione delle emissioni di gas a effetto serra. L'Italia è sulla buona strada per raggiungere il suo obiettivo di ridurre le emissioni di gas a effetto serra nei settori non coperti dal sistema di scambio delle quote di emissione (ETS) dell'UE e conseguire gli obiettivi 2020 in materia di efficienza energetica ed energia rinnovabile. La legge di bilancio 2017 ha confermato gli incentivi fiscali a migliorare l'efficienza energetica degli edifici. Nel 2015 l'Italia ha lanciato una strategia per la riqualificazione energetica del parco abitativo nazionale e un piano per la promozione degli edifici a energia quasi zero. Nel 2017 dovrebbero essere adottati nuovi orientamenti sul sistema dei certificati bianchi. L'Italia dispone inoltre di una delle maggiori capacità installate per la produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili nell'UE. La complessità del quadro legislativo e della struttura fiscale crea tuttavia alcuni ostacoli alla piena realizzazione del potenziale italiano in materia di energie rinnovabili.

Gli investimenti nel trattamento dei rifiuti e delle acque reflue potrebbero promuovere l'economia circolare. È previsto un "Green Act" per agevolare questa transizione. La gestione dei rifiuti e le infrastrutture idriche, compreso il trattamento delle acque reflue, sono fonte di costante preoccupazione, specialmente nel Mezzogiorno. La direttiva UE sul trattamento delle acque reflue urbane è ampiamente disattesa. Il fabbisogno di investimenti per il trattamento delle

acque reflue è stimato a 4,6 miliardi di EUR (Commissione europea, 2017d). L'esigenza di migliorare la gestione dell'uso del suolo e di ridurre l'inquinamento atmosferico riguarda anche le regioni centrali e settentrionali. Sono state adottate misure atte ad accelerare gli investimenti nelle risorse idriche, nella protezione dalle inondazioni e nella relativa prevenzione. Nel 2015, solo il 41% circa delle piccole e medie imprese (PMI) italiane ha investito fino al 5% del fatturato annuo in azioni in materia di efficienza delle risorse (media dell'UE: 50%) e il 25% delle PMI ha adottato misure di riciclaggio riutilizzando materiali o rifiuti al suo interno (media dell'UE: 40%).

Grafico 4.4.1: Sfide e riforme in materia di investimenti in Italia

Sezione 1. Prospettiva macroeconomica

Dall'inizio della crisi gli investimenti in Italia sono diminuiti in misura superiore alla media dell'UE. Il fenomeno ha interessato tanto il settore privato quanto quello pubblico, colpendo sia gli investimenti nell'edilizia residenziale che quelli nell'edilizia non residenziale, i quali rappresentano due terzi della diminuzione totale. Il calo è dovuto principalmente alla contrazione della domanda, alla compressione dei margini di profitto delle imprese italiane e alle condizioni creditizie restrittive, derivanti in parte dagli effetti negativi dell'elevato stock di crediti deteriorati sul settore bancario (cfr. la sezione 4.2). Le imprese italiane, inoltre, hanno relativamente più debito che capitale proprio, e questo può frenare gli investimenti innovativi e limitare il loro accesso al credito. Man mano che la domanda si rafforza e che le condizioni di finanziamento migliorano, si osserva una graduale ripresa degli investimenti privati. Gli investimenti pubblici sono limitati dal margine di bilancio ridotto a causa dell'elevato debito pubblico (cfr. la sezione 3).

Sezione 2. Valutazione degli ostacoli agli investimenti e riforme in atto

Pubblica amministrazione/ Contesto imprenditoriale	Oneri normativi/amministrativi		Settore finanziario/ Fiscaltà	Tassazione	CSR	
	Pubblica amministrazione	CSR		Accesso ai finanziamenti		
	Appalti pubblici/Partnership pubblico-privato (PPP)			R&S e Innovazione	Cooperazione tra università, istituti di ricerca e imprese	
	Sistema giudiziario	CSR			Finanziamento di R&S e innovazione	
	Quadro sull'insolvenza	CSR		Regolamentazione settoriale specificata	Servizi alle imprese/Professioni regolamentate	CSR
Concorrenza e quadro normativo	CSR	Commercio al dettaglio	CSR			
Mercato del lavoro/istruzione	Legislazione a tutela dell'occupazione/Quadro per i contratti di lavoro		Edilizia			
	Retribuzioni e fissazione delle retribuzioni		Economia digitale/Telecomunicazioni			
	Istruzione		Energia			
			Trasporti	CSR		

Legenda:	
	Non sono stati individuati ostacoli agli investimenti
	Ostacoli agli investimenti oggetto anche di una raccomandazione specifica per paese
	Nessun progresso
	Progressi limitati
	Alcuni progressi
	Progressi significativi
	Pieno seguito

In aggiunta ai condizionamenti macroeconomici, il contesto imprenditoriale globale in Italia non favorisce gli investimenti (cfr. la sezione 4.5.2).

Principali ostacoli agli investimenti e azioni prioritarie in corso

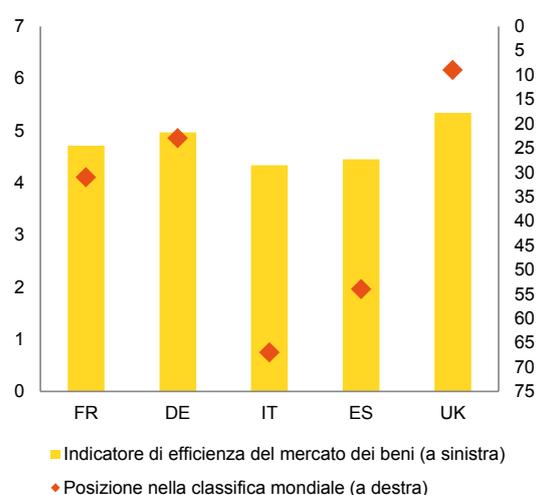
1. L'accesso delle imprese ai finanziamenti dipende ancora in misura eccessiva dai prestiti delle banche, un settore in cui permangono alcune vulnerabilità, mentre i mercati dei capitali sono tuttora poco sviluppati, il che potrebbe costituire un ostacolo, soprattutto per le giovani imprese innovative. Le riforme in corso e programmate del regime di insolvenza, il nuovo regime di cartolarizzazione dei crediti deteriorati e le altre misure adottate negli ultimi due anni contribuiranno al risanamento dei bilanci delle banche. Gli interventi in atto nel settore bancario, specie per quanto riguarda il governo societario delle banche, potrebbero migliorare l'allocazione del capitale (cfr. la sezione 4.2).
2. Gli oneri normativi e amministrativi rimangono elevati e ostacolano l'attività imprenditoriale (cfr. la sezione 4.5.2). Le inefficienze della pubblica amministrazione, la scarsa qualità della normativa italiana, la frequenza delle modifiche legislative e la lentezza dell'attuazione, dovuta alla lunghezza delle procedure, riducono l'efficacia della legislazione italiana e la certezza giuridica globale (cfr. la sezione 4.6.2). Sono state adottate o sono in programma alcune riforme, in particolare per quanto riguarda il sistema giudiziario, il mercato del lavoro e il quadro sulla concorrenza, ma devono ancora essere affrontate determinate questioni (cfr. le sezioni 4.3 e da 4.5.1 a 4.6.2).
3. L'elevata pressione fiscale sui fattori produttivi riduce gli incentivi agli investimenti per le imprese. Sono state prese alcune misure per alleviare il carico fiscale che grava sul lavoro e sul capitale e promuovere il finanziamento mediante capitale proprio. Tuttavia, alcuni provvedimenti adottati di recente, come la riduzione dell'esenzione fiscale per gli utili reinvestiti o i nuovi apporti di capitale proprio e l'abolizione dell'imposta ricorrente sulla prima casa, costituiscono in parte un passo indietro rispetto alle riforme precedenti (cfr. la sezione 4.1.2).

4.5. POLITICHE SETTORIALI

4.5.1. CONCORRENZA*

Gli ostacoli alla concorrenza in Italia sono ancora notevoli. Secondo l'indice OCSE per la regolamentazione dei mercati del prodotto, il quadro normativo italiano sulla concorrenza era sostanzialmente in linea con la media OCSE grazie alle diverse riforme attuate fino al 2012. Negli ultimi anni, tuttavia, non è stato preso alcun provvedimento significativo per favorire l'ulteriore apertura dell'economia italiana. La Relazione sulla competitività globale 2016-2017 conferma le carenze dell'Italia in materia di concorrenza (FEM, 2016). L'indice di efficienza del mercato dei beni misura, tra l'altro, il livello di concorrenza sui mercati locali, la portata della posizione dominante sul mercato e l'efficacia della politica antimonopolio. L'Italia è in una posizione inferiore a tutti i paesi europei comparabili e si colloca al 67° posto a livello mondiale (grafico 4.5.1).

Grafico 4.5.1: Efficienza del mercato dei beni, 2016



Note: L'indicatore di efficienza del mercato dei beni va da 1 ("molto inefficiente") a 7 ("molto efficiente").

Fonte: Forum economico mondiale (FEM), 2016

La relazione annuale 2015 sulla concorrenza non è ancora stata adottata. Nel febbraio 2015 il governo ha presentato un disegno di legge sulla concorrenza, ottemperando per la prima volta alla legge del 2009 che gli impone di presentarne uno all'anno in base a una proposta dell'Autorità nazionale garante della concorrenza. Il disegno di legge per il 2015 è ancora in discussione al Senato, ma l'adozione definitiva è prevista per il primo trimestre del 2017. Il disegno di legge riguarda, tra l'altro, le professioni regolamentate, il settore delle

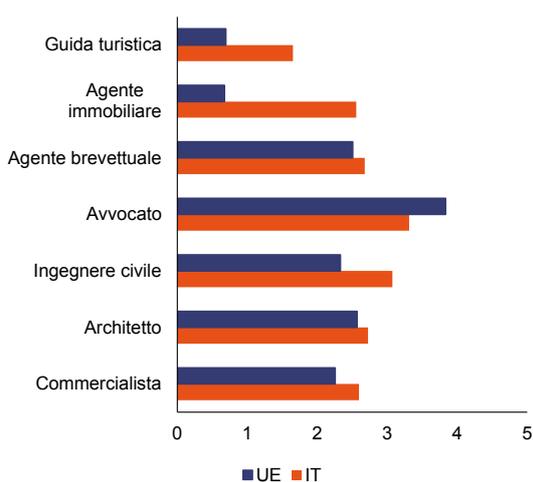
assicurazioni, l'industria delle telecomunicazioni e i settori dell'energia elettrica e del gas. Sono previste anche altre misure minori per i settori delle banche e della distribuzione dei carburanti. Diverse disposizioni sono state indebolite durante il processo parlamentare, in particolare quelle relative alle professioni regolamentate e alle farmacie, mentre sono state introdotte nuove disposizioni restrittive per quanto riguarda il settore del turismo. Sono inoltre attese da tempo riforme in altri settori importanti con un notevole potenziale economico e che rappresentano una quota considerevole del PIL, come il commercio al dettaglio, il sistema di concessioni e i settori marittimo e idroelettrico (Commissione europea, 2016b). In questi ultimi due settori, la concorrenza è ancora soggetta a regimi di autorizzazione concessi per un lungo periodo e senza applicare procedure concorrenziali.

Le professioni regolamentate sono ancora soggette a notevoli restrizioni. Il livello delle restrizioni normative applicate in Italia supera la media ponderata UE per tutte le professioni ad eccezione della professione legale (grafico 4.5.2) (Commissione europea, 2016k)⁽⁴⁰⁾. In questo contesto, l'Italia ha il maggior numero di avvocati di tutta l'UE (Commissione europea, 2017b). Dal 2014 l'Italia ha riesaminato la necessità e la proporzionalità delle restrizioni all'accesso e all'esercizio delle professioni regolamentate. Al termine del riesame, nel febbraio 2016 è stato presentato un piano d'azione nazionale che definisce tre linee di attività trasversali: i) revisione dei corsi di formazione per determinate professioni tecniche; ii) adeguamento degli esami di Stato di qualifica; iii) costituzione di un gruppo di lavoro tecnico incaricato di individuare standard nazionali minimi (per le professioni regolamentate a livello regionale). Secondo la letteratura, la diminuzione della regolamentazione ha diversi effetti positivi diretti e indiretti. È stato constatato che riducendo di 1 punto l'indicatore della regolamentazione dei mercati del prodotto dell'OCSE in relazione alle professioni regolamentate si aumenta l'efficienza allocativa di 5,7 punti percentuali e si riduce la redditività dei

⁽⁴⁰⁾ La Commissione ha messo a punto un nuovo indicatore composto del carattere restrittivo della maggior parte degli ostacoli all'accesso alle professioni regolamentate e al loro esercizio. L'indicatore si basa sui dati ottenuti dagli Stati membri, integrati da una ricerca documentale (Commissione europea, 2016k).

settori interessati di 5,4 punti percentuali (Canton et al., 2014). Si ritiene che, agevolando l'ingresso nel settore farmaceutico, la riforma del 2006 abbia contribuito ad aumentare l'occupazione e il reddito dei giovani professionisti (Pagliero, 2015). Gli effetti positivi della deregolamentazione si estendono all'intera economia. I servizi professionali rappresentano il 10% del valore aggiunto dei servizi sul mercato UE, corrispondono al 4,7% dell'occupazione totale e sono per la maggior parte fattori intermedi (Canton et al, 2014). Il loro livello di regolamentazione e di efficienza ha una notevole incidenza sulla produttività e sulla competitività delle industrie a valle, e quindi dell'intera economia.

Grafico 4.5.2: Indicatore di restrittività per professione, 2016



Note: l'indicatore varia tra 0 ("livello di regolamentazione minimo") e 5 ("livello di regolamentazione massimo").

Fonte: Commissione europea, 2016k

Il quadro normativo sulla concorrenza nel settore dell'energia è solido, ma i prezzi rimangono elevati. L'Italia ha pienamente scorporato i gestori dei sistemi di trasmissione dell'energia elettrica e del gas. Nel 2015 l'indice di concentrazione del mercato per la produzione di energia (815) era nettamente al di sotto della media UE (3 726) e rimane di gran lunga inferiore alla media UE anche per la fornitura di gas all'ingrosso (2 924, contro 4 771 per l'UE). I tassi annui di cambio di fornitore fra gli utenti domestici sono aumentati sia per l'energia elettrica (dal 5,8% nel 2011 all'8% nel 2015) che per il gas (dal 5,2% nel 2011 al 6,1% nel 2015) e hanno già superato di gran lunga la media UE (rispettivamente 6% e 5,3%). Infine, l'eliminazione graduale del mercato

protetto dell'energia elettrica e del gas prevista entro il 2018 dovrebbe determinare un ulteriore aumento della concorrenza e della scelta per i consumatori. I prezzi all'ingrosso rimangono tuttavia relativamente elevati nonostante i forti cali (-17% per l'energia elettrica e -21% per il gas nel periodo 2013-2015, che risultano, rispettivamente, lievemente al di sopra e lievemente al di sotto delle diminuzioni dei prezzi in altri paesi dell'UE). I prezzi italiani al dettaglio dell'energia elettrica per uso industriale e domestico rimangono fra i più elevati in Europa.

Il Parlamento italiano sta lavorando a un nuovo quadro per l'economia collaborativa. Secondo un'indagine Eurobarometro della Commissione, il 17% degli italiani interrogati utilizza piattaforme collaborative, un tasso che corrisponde approssimativamente alla media UE (Commissione europea, 2016m). Il Parlamento italiano sta discutendo una proposta di legge sull'economia della condivisione ("Sharing Economy") volta a creare un quadro transettoriale per gli strumenti collaborativi. Il disegno di legge propone una soglia di reddito (10 000 EUR) per distinguere tra attività professionali e attività "peer-to-peer", assoggettando queste ultime a un'aliquota fiscale speciale del 10%. Il disegno di legge contiene inoltre requisiti per le piattaforme, tra cui l'iscrizione in un registro nazionale e una maggiore trasparenza nei confronti degli utenti.

Si rilevano notevoli inefficienze nel settore dei trasporti. L'Autorità italiana di regolazione dei trasporti ha iniziato a svolgere pienamente il suo mandato nel 2015 con l'adozione di provvedimenti importanti, anche in materia di canoni di accesso e utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria. L'assunzione di personale è ancora in corso. Permangono tuttavia carenze nel quadro normativo e numerose inefficienze. I servizi di trasporto locali presentano ancora un certo numero di carenze in termini di qualità: il 31% degli utenti è scontento del servizio, mentre solo il 9% registra un livello di soddisfazione elevato. Le medie UE corrispondenti sono rispettivamente del 17% e del 19% (Steer Davies Gleave, 2016). L'Italia è, fra le cinque principali economie dell'UE, quella con il rapporto più basso tra costi operativi e introiti operativi sia nelle zone rurali che in quelle urbane: 33% e 41%, rispettivamente, contro una media del 55% e del 65% in Francia, Germania, Spagna e Regno Unito. Prevalgono gli affidamenti in-house (Commissione

europea, 2016b), anche se le aziende di trasporto pubblico locali selezionate mediante procedure di gara concorrenziali hanno un livello di produttività più elevato (Boitani et al, 2014), a prescindere dalle caratteristiche specifiche della città o del territorio in cui opera l'azienda (Associazione Trasporti, 2015). Le concessioni autostradali sono un altro problema "storico" dell'Italia, in quanto vengono spesso prorogate senza gara d'appalto. Questo determina una sovracompensazione del concessionario e ostacola la concorrenza. Le autorità italiane hanno annunciato una privatizzazione pro mercato dell'operatore storico Ferrovie dello Stato, che è stata più volte rinviata e per la quale il programma nazionale di riforma 2016 non prevede alcun termine specifico. Anche altre iniziative, come la riaggiudicazione diretta fino al 2016 del contratto di servizio pubblico per i servizi ferroviari a media-lunga percorrenza all'operatore storico Trenitalia, non contribuiscono all'apertura dei mercati.

Il sistema degli appalti pubblici risente di una serie di carenze strutturali. La frammentazione del quadro giuridico, la limitata capacità amministrativa e la mancanza di coordinamento interistituzionale rendono inefficiente il sistema italiano degli appalti pubblici. Secondo la Commissione europea (2016a), molte procedure vengono concluse con un'unica offerta (31% contro una mediana UE del 17%) e i periodi di decisione sono lunghi (192 giorni contro una mediana UE di 79). Inoltre, nel periodo 2009-2014 il valore dei bandi di gara pubblicati nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* in percentuale del PIL ha superato di poco il 2% (contro una media UE del 4,4%).

È stato adottato un nuovo codice degli appalti pubblici e dei contratti di concessione. Il nuovo codice (che recepisce le direttive UE del 2014) è entrato in vigore nell'aprile 2006 e dovrebbe rendere le procedure meno complesse e più flessibili per le imprese. Le linee guida attuative sono in fase di pubblicazione. Questo potrebbe aver generato una qualche incertezza e rallentato considerevolmente le procedure di appalto e la relativa spesa. Nei tre mesi successivi all'adozione del codice, i contratti di forniture e di servizi sono diminuiti rispettivamente del 30% circa e di oltre il 40% in termini di valore e di volume, mentre i contratti pubblici di lavori hanno registrato un calo del 52% circa in termini di valore e del 62% in

termini di volume (ANAC, 2016). Questo effetto temporaneo dovrebbe scemare gradualmente una volta che il codice sarà integralmente attuato e che gli enti locali avranno acquisito maggiore dimestichezza con le sue disposizioni (ANAC, 2016).

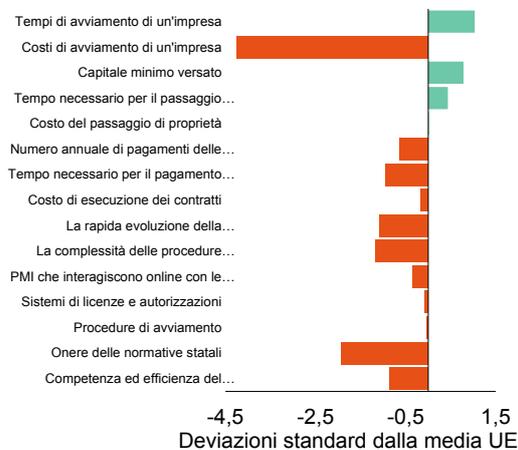
4.5.2. CONTESTO IMPRENDITORIALE*

Svolgere un'attività imprenditoriale in Italia rimane più complicato rispetto alle economie comparabili e la qualità della regolamentazione è inferiore. L'Italia si colloca al 50° posto su 190 economie secondo gli indicatori "Doing Business" della Banca mondiale (Banca mondiale, 2016a). L'Italia, al quarto posto nell'UE per la distanza dai paesi con i migliori risultati, ha compiuto meno progressi nel periodo 2010-2015 rispetto a diversi paesi con prestazioni analoghe (grafico 4.5.4). Questo è confermato dalla Relazione sulla competitività globale 2016-2017 del Forum economico mondiale. Sebbene il valore dell'indicatore sia lievemente migliorato, l'Italia è scesa dal 43° al 44° posto, su 138 paesi, nella classifica relativa alla competitività (FEM, 2016). In particolare, l'Italia si colloca solo al 126° posto per il pagamento delle imposte, al 108° posto per l'esecuzione dei contratti e al 101° posto per l'accesso al credito. Il tempo medio necessario per il pagamento delle imposte è di 269 ore all'anno contro una media UE di 186 ore. L'86% degli italiani interrogati considera inoltre la complessità delle procedure amministrative un ostacolo all'attività commerciale e imprenditoriale (media UE: 62%). Le normative statali sono inoltre giudicate in media più gravose che nell'UE (1,9 contro 3,24 su una scala da 1 ("estremamente gravose") a 7 ("meno gravose")). Infine, sebbene i tempi necessari per avviare un'impresa in Italia siano inferiori alla media UE, i relativi costi rimangono i più elevati dell'Unione (grafico 4.5.3) (Commissione europea, 2016l).

Il difficile contesto imprenditoriale ostacola la crescita delle imprese italiane. Le imprese italiane sono in media più piccole di quelle dei paesi comparabili dell'UE e crescono più lentamente. Le PMI svolgono un ruolo importante nell'"economia commerciale non finanziaria", poiché generano il 68% del valore aggiunto (media UE 57%) e il 79% di tutti i posti di lavoro (media UE: 67%) (Commissione europea, 2016b). L'Italia

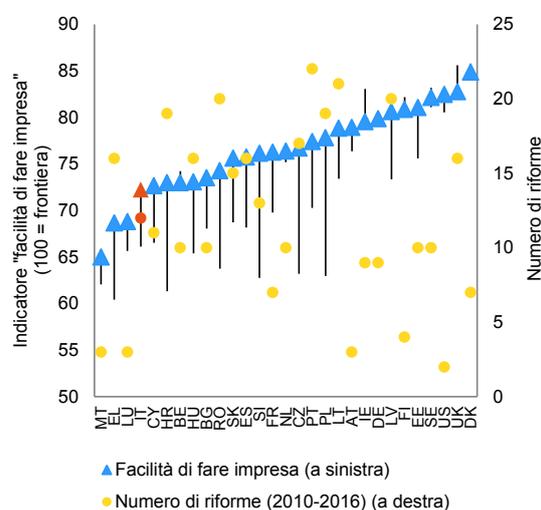
si discosta dalla media UE anche per quanto riguarda l'importanza delle microimprese, che rappresentano il 47% dell'occupazione ma il cui valore aggiunto pro capite è inferiore del 10% alla media UE. La produttività delle microimprese equivale solo all'80% della media UE corrispondente e, come in altri paesi, è inferiore a quella delle grandi imprese (Commissione europea, 2016b).

Grafico 4.5.3: **Risposta della pubblica amministrazione alle esigenze delle PMI**



Fonte: Commissione europea, 2016l

Grafico 4.5.4: **Facilità di fare impresa nel 2017 e numero delle riforme attuate nel periodo 2010-2016**



Note: Il segmento verticale indica la variazione dell'indicatore tra il 2010 e il 2017, con i livelli minimi e massimi raggiunti nel corso del periodo esaminato.

Fonte: Banca mondiale, 2016a

Proseguono gli sforzi volti a migliorare il contesto in cui operano le imprese. Alla stregua dell'anno precedente, si sono registrati progressi nell'attuazione dell'Agenda per la semplificazione 2015-2017: è stato introdotto un nuovo codice degli appalti pubblici per rendere le procedure meno complesse e più flessibili per le imprese; sono state adottate misure per promuovere la fatturazione elettronica, snellire le procedure per l'avviamento di un'impresa e semplificare il processo decisionale quando sono coinvolte diverse amministrazioni pubbliche (cfr. le sezioni 4.1 e 4.6.1); si è inoltre cercato di abbreviare il periodo di pagamento medio, ma i ritardi nei pagamenti da parte di alcuni enti pubblici rimangono una questione problematica; a ciò si aggiungono alcune misure di e-government (*Sistema di Identità Digitale (SPID)*) volte a rendere i servizi pubblici online più accessibili e ad agevolare il ricorso ai pagamenti elettronici per la pubblica amministrazione (*PagoPA*). Nella sezione 4.4 sono descritte altre misure volte a rilanciare gli investimenti e la crescita delle imprese.

4.5.3. RICERCA E INNOVAZIONE*

In Italia il livello di investimenti in R&S è ancora inferiore a quello degli altri paesi dell'UE. Nel 2015 l'intensità complessiva di R&S

dell'Italia (cioè la spesa totale destinata a ricerca e sviluppo in percentuale del PIL) è stata pari all'1,33%, un livello lievemente inferiore a quello del 2014 e ancora nettamente al di sotto della media UE (2,03%). Il divario rispetto alla media UE per quanto riguarda la spesa in R&S del settore privato (0,74% del PIL in Italia – al 14° posto nell'UE – contro una media UE dell'1,30%) è rimasto nettamente più ampio di quello registrato per la spesa pubblica in R&S (0,56% del PIL in Italia – al 17° posto nell'UE – contro una media UE dello 0,71%). Tra il 2007 e il 2015, gli stanziamenti di bilancio destinati dal governo italiano alle attività di R&S sono scesi da 9,9 a 8,3 miliardi di EUR.

La mancanza di persone altamente qualificate nuoce alle prestazioni dell'Italia in termini di innovazione. In Italia il numero delle persone altamente qualificate è ancora insufficiente, soprattutto nei settori della scienza, dell'ingegneria e dell'informatica. Questo è dovuto al basso tasso d'istruzione terziaria (cfr. la sezione 4.3.3) e allo scarso numero di nuovi laureati nelle facoltà corrispondenti: nel 2014 l'Italia contava 12,5 neolaureati in scienze e ingegneria e 0,5 nuovi laureati in informatica per mille abitanti di età compresa tra 25 e 34 anni (rispetto a medie UE rispettivamente di 17,6 e 2,3). Inoltre, un numero significativo di ricercatori italiani ha lasciato il paese per mancanza di prospettive di carriera o a causa delle retribuzioni più vantaggiose, e finora questa fuga di cervelli non è stata compensata dall'arrivo di ricercatori stranieri.

Il ritardo dell'Italia in termini di innovazione è attribuibile anche ad altri fattori. La collaborazione tra il mondo accademico e le imprese rimane limitata, il che ostacola l'efficace trasferimento di conoscenze o l'effetto leva sugli investimenti delle imprese in R&S. Nel 2014 le pubblicazioni scientifiche congiunte pubblico/privato in Italia erano 18 per 1 milione di abitanti (contro una media UE di 34). Sempre nel 2014, il volume delle attività di ricerca svolte dal sistema di ricerca e innovazione pubblico e finanziate da imprese ha rappresentato solo lo 0,013% del PIL (una percentuale nettamente inferiore alla media UE, pari allo 0,052% del PIL), sebbene i risultati dell'Italia siano relativamente buoni per quanto riguarda la qualità della sua base di pubblicazioni scientifiche. In Italia, inoltre, le condizioni generali per l'innovazione sono

sfavorevoli alla creazione e alla crescita di imprese ad alta intensità di R&S. L'Italia si colloca al 21° posto nell'UE per quanto riguarda la percentuale di persone occupate in imprese a forte crescita (9,5% contro una media UE del 13%) e la maggior parte di queste imprese non opera in settori innovativi ad alta intensità di conoscenze. Inoltre, le politiche prudenti di erogazione del credito bancario e lo sviluppo insufficiente dei mercati dei capitali ostacolano l'accesso delle start-up ai finanziamenti esterni. Nel 2015, ad esempio, gli investimenti privati in venture capital in Italia rappresentavano solo lo 0,003% del PIL (contro una media UE dello 0,024%).

In aggiunta ai diversi incentivi introdotti negli anni precedenti, l'Italia ha adottato nuove misure per migliorare le sue prestazioni in termini di innovazione. In primo luogo, nel maggio 2016 il paese ha varato (con due anni di ritardo) il nuovo programma nazionale di ricerca 2014-2020, pienamente operativo dal luglio 2016. Il programma, che ha una dotazione di 2,5 miliardi di EUR per il periodo 2015-2017, è organizzato intorno a sei priorità (capitale umano, internazionalizzazione, infrastrutture di ricerca, cooperazione pubblico-privato, Mezzogiorno, efficienza e qualità della spesa pubblica). In secondo luogo, nel settembre 2016 il governo ha presentato il nuovo piano "Industria 4.0" (cfr. la sezione 4.4 e il riquadro 4.5.1.).

Riquadro 4.5.1: Punti salienti: legge sulle start-up e piano Industria 4.0 dell'Italia

La legge italiana sulle start-up⁽¹⁾ definisce una strategia volta a creare condizioni favorevoli per la creazione e lo sviluppo di imprese innovative. Essa promuove inoltre la diffusione delle conoscenze nell'intero tessuto economico e sostiene un nuovo sistema produttivo italiano orientato verso i settori ad alta tecnologia e altamente qualificati.

La strategia ingloba diverse misure adottate dal 2012. Di fatto, negli anni successivi il governo italiano ha lavorato all'elaborazione di una legislazione coerente volta a sviluppare un ecosistema di start-up innovative ad alto contenuto tecnologico. La legge 221/2012 riprende molte delle proposte presentate dal ministero dello Sviluppo economico nel rapporto "Restart, Italia!" dell'aprile 2012, così come i suggerimenti emersi dalla consultazione con i principali attori dell'ecosistema di start-up nazionale.

La legge ha introdotto una definizione delle start-up innovative nel sistema giuridico italiano. Per la prima volta questo tipo di imprese può avvalersi di un vasto corpus di normative e nuovi strumenti pertinenti per l'intero ciclo di vita dell'azienda. Grazie alla legge, le start-up innovative italiane possono beneficiare di una serie di agevolazioni quali la riduzione degli oneri burocratici e dei diritti, diverse esenzioni, una disciplina del lavoro tagliata su misura, un sistema di remunerazione flessibile, crediti d'imposta e incentivi agli investimenti, oltre alla possibilità di raccogliere capitali su portali di crowdfunding. L'ecosistema di start-up innovative italiano ha risposto bene a queste politiche: alla fine del 2016, il numero di start-up innovative registrate ammontava a 6 745, un aumento di 382 unità (6%) rispetto a fine settembre 2016. Queste start-up innovative rappresentano lo 0,42% delle società per azioni, stimate a 1,5 milioni, operanti in Italia (contro lo 0,38% nel giugno 2016).

La politica sulle start-up innovative è inoltre in costante evoluzione: la gamma di misure è stata migliorata e ampliata da interventi recenti quali "Smart&Start Italia" (un programma di finanziamento agevolato per le startup innovative), "Italia Start-up Visa" (un meccanismo centralizzato e semplificato per l'erogazione di visti di lavoro ai richiedenti che intendono creare una start-up innovativa) e alcune agevolazioni fiscali, tra cui il "Patent Box" (che consente alle imprese di escludere dalla tassazione il 50% del reddito derivante dallo sfruttamento commerciale dei beni immateriali). Alla fine del 2016, il programma "Italia Start-up Visa" registrava 161 richieste.

Infine, nel settembre 2016 il governo ha presentato il suo nuovo piano "Industria 4.0"⁽²⁾, volto a modernizzare i processi di produzione e a far progredire le imprese italiane nella catena del valore, principalmente attraverso incentivi fiscali. Il piano comprende misure volte a sostenere gli investimenti innovativi, il finanziamento delle PMI mediante capitale proprio e il trattamento preferenziale per le start-up innovative. A titolo di esempio: i) un tasso di iperammortamento del 250% per sostenere gli investimenti nell'informatizzazione; ii) una detrazione fiscale del 30% per gli investimenti di capitale proprio nelle start-up e nelle piccole e medie imprese innovative (fino a 1 milione di EUR); iii) l'assorbimento parziale delle perdite delle start-up da parte delle società *sponsor* nei primi quattro anni; iv) la detassazione delle plusvalenze di capitale; v) i fondi di venture capital; vi) la proroga per il 2017-2018 della legge *Nuova Sabatini*, che copre parte degli interessi a carico delle PMI sui finanziamenti bancari per gli investimenti in nuovi macchinari e nuove attrezzature; vii) un rifinanziamento di 1 miliardo di EUR del Fondo centrale di garanzia per le PMI.

(1) <http://www.sviluppoeconomico.gov.it/index.php/it/impresa/competitivita-e-nuove-imprese/start-up-innovative>

(2) <http://www.sviluppoeconomico.gov.it/index.php/it/incentivi/impresa/industria-4-0>

4.6. PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

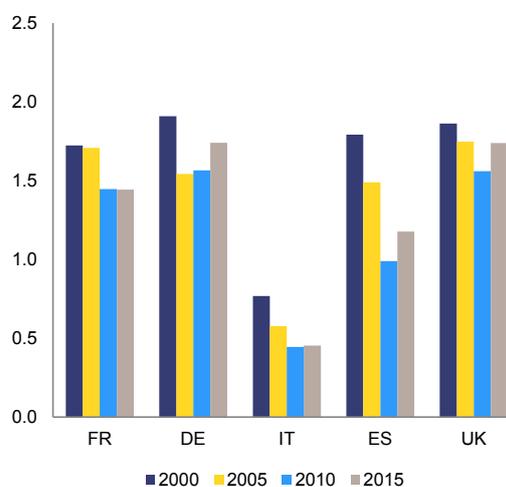
4.6.1. PUBBLICA AMMINISTRAZIONE*

La pubblica amministrazione italiana è considerata meno efficiente ed efficace di quelle dei paesi comparabili dell'UE. Le prestazioni dell'Italia sono inferiori a quelle dei paesi comparabili dell'UE secondo la maggior parte degli indicatori mondiali della governance 2016 della Banca mondiale. Nel caso dell'Italia, l'indicatore di efficienza della funzione pubblica, che rispecchia la percezione della qualità dei servizi pubblici e la capacità della pubblica amministrazione, è pari a 0,45, mentre è superiore a 1 per gli altri grandi paesi europei (grafico 4.6.1). Contrariamente alla maggior parte degli altri paesi, la tendenza delle performance dell'Italia rimane negativa. Questo è confermato anche dall'indice di qualità della regolamentazione, che riflette la percezione della capacità del governo di elaborare e attuare politiche e normative solide. Inoltre, secondo l'Eurobarometro 2016 della Commissione l'Italia è uno degli Stati membri con la proporzione più elevata di cittadini che giudicano il servizio pubblico "scadente" o "molto scadente" (Commissione europea, 2016p).

La gestione e la qualità dei dipendenti pubblici sono fondamentali per migliorare l'efficienza della pubblica amministrazione italiana. In Italia l'età media dei dipendenti pubblici è alta (47 anni, cioè 4,4 anni in più rispetto al settore privato). È notevole anche il disallineamento fra impiego e titolo di studio, in quanto il 49% delle posizioni che richiedono una laurea è occupato da non laureati (Commissione europea, 2016b). Le procedure di selezione continuano a basarsi principalmente sulle conoscenze teoriche anziché sulla capacità concreta di risoluzione dei problemi. Il sistema degli incentivi monetari ad aumentare la produttività ha inoltre portata marginale, gli incentivi non sono chiaramente collegati a un sistema di valutazione efficace e non ricompensano il merito. Il grafico 4.6.2 indica la scomposizione dello stipendio medio di un dipendente pubblico (ARAN, 2015). Nella maggior parte dei settori la percentuale fissa rappresenta più dell'80% della retribuzione complessiva. La percentuale legata alla produttività è rilevante solo per gli enti pubblici, che rappresentano il 4% circa del pubblico impiego. Il miglioramento delle prestazioni, quindi, non comporta benefici sostanziali per i dipendenti. La mancanza di incentivi monetari non

è compensata dalla progressione di carriera. La progressione di carriera e la progressione salariale sembrano essere equamente distribuite fra i dipendenti. I percorsi delle carriere dirigenziali sono separati da quelli delle carriere non dirigenziali. L'attrattività della pubblica amministrazione per i lavoratori altamente qualificati è quindi molto limitata, il che genera un'autoselezione negativa (Banca d'Italia, 2016c).

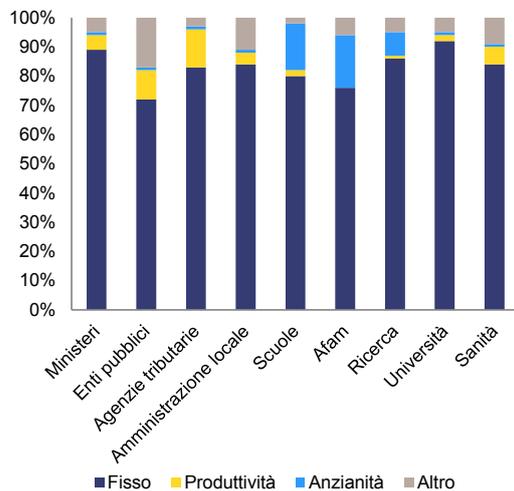
Grafico 4.6.1: Indicatore di efficienza della pubblica amministrazione, 2016



Note: Stima della governance (da circa -2,5 (carente) a 2,5 (solida))

Fonte: Banca mondiale, 2016b

Grafico 4.6.2: **Scomposizione percentuale della retribuzione media dei dipendenti pubblici che non svolgono funzioni dirigenziali, 2014**



Note: tutti gli "enti pubblici" sono enti pubblici non economici. Per "Altro" si intende la percentuale dello stipendio connessa a condizioni di lavoro speciali (ad es. turni di notte o nei giorni festivi). "Afam" sta per istruzione superiore musicale e artistica.

Fonte: Commissione europea; ARAN, 2015

È in corso una riforma della pubblica amministrazione. Nel 2015 è stata adottata una legge delega globale che demanda al governo, fra l'altro, la riforma del quadro giuridico per il pubblico impiego a livello dirigenziale e non dirigenziale. Nel quadro della legge delega il governo ha adottato diversi decreti attuativi, che riguardano tra l'altro: i) la semplificazione del processo decisionale e dell'accesso dei cittadini alle amministrazioni pubbliche; ii) le imprese statali; iii) le risorse umane (livello di gestione nel settore sanitario e licenziamento disciplinare). Nel 2016 è stato presentato un progetto di decreto attuativo sugli alti e medi dirigenti che introduce posizioni dirigenziali a tempo determinato, consentendo una maggiore flessibilità all'interno delle amministrazioni, aumenta la mobilità dei dirigenti e rafforza il collegamento fra carriera e prestazioni, ma mantiene la separazione fra il percorso delle carriere dirigenziali e quello delle carriere non dirigenziali. Il decreto sul livello non dirigenziale non è ancora stato presentato. La legge delega contempla la possibilità di intervenire nella selezione e nell'assunzione dei dipendenti pubblici, nei processi di valutazione e promozione e nella progressione salariale.

Le conseguenze della sentenza della Corte costituzionale sul contenuto e sull'efficacia della riforma della pubblica amministrazione devono ancora essere verificate. Nel novembre 2016 la Corte costituzionale ha dichiarato incostituzionale la procedura seguita per tre decreti legislativi già adottati (gestione nel settore sanitario, licenziamenti disciplinari e imprese statali) e tre non ancora adottati (servizi pubblici locali e funzione pubblica a livello dirigenziale e non dirigenziale)⁽⁴¹⁾. Mentre i primi tre possono essere modificati mediante decreto correttivo (entro 12 mesi, visto il termine per l'adozione), i termini per l'adozione dei decreti sui servizi pubblici locali e sui dirigenti pubblici sono scaduti e il governo non ha ancora chiarito in che modo adirà la Corte costituzionale in merito. Il decreto legislativo sul personale che non svolge funzioni dirigenziali non è ancora stato pubblicato e dovrebbe seguire la procedura corretta.

Il miglioramento della pubblica amministrazione dovrebbe anche favorire un uso più efficiente dei fondi UE. L'Italia ha accettato di adottare programmi regionali (e nazionali) di rafforzamento amministrativo⁽⁴²⁾ per migliorare l'attuazione dei fondi strutturali e d'investimento europei, in linea con una raccomandazione specifica per paese del 2015. I programmi, che coprono anche i fondi strutturali e di investimento non europei e lo sviluppo della capacità amministrativa, dovrebbero contribuire alla riforma della pubblica amministrazione.

4.6.2. SISTEMA GIUDIZIARIO*

Sebbene si osservi qualche miglioramento per quanto riguarda l'efficacia del sistema giudiziario, la durata dei procedimenti costituisce tuttora un serio problema. Nel 2015 l'arretrato dell'Italia e i tempi di esaurimento dei contenziosi civili erano ancora fra i più elevati dell'UE a tutti i livelli (Commissione europea, 2017b)⁽⁴³⁾. Negli ultimi cinque anni, sono state

⁽⁴¹⁾ La sentenza 251/2016 statuisce che il governo deve raggiungere un accordo con l'amministrazione locale quando interviene in ambiti che hanno un'incidenza diretta su di essa e giudica insufficiente il parere non vincolante previsto dalla legge.

⁽⁴²⁾ Programma di Rafforzamento Amministrativo (PRA).

⁽⁴³⁾ Nel 2015 i tempi di esaurimento erano di 8,22 anni: 527 giorni in primo grado, 1 005 giorni in secondo grado e 1 469 giorni in terzo grado.

attuare alcune riforme che hanno contribuito a ridurre il numero delle cause pendenti in primo e secondo grado ⁽⁴⁴⁾, ma l'arretrato si è ulteriormente accresciuto presso la Corte di Cassazione (del 4% dal 2014) (Corte di Cassazione, 2016). Nel 2016 il Parlamento ha approvato una riforma delle norme sulla carriera, sulla formazione e sulla disciplina della magistratura onoraria e una legge che dovrebbe aiutare la Corte di Cassazione a ridurre il suo arretrato, anche creando "uffici di supporto" per coadiuvare i magistrati di cassazione e consentendo di assegnare casi civili a giudici di altre sezioni. A partire dal 2017, sono state assegnate risorse ai processi amministrativi telematici. Tuttavia, la tendenza discendente osservata per quanto riguarda le cause pendenti si traduce solo lentamente in una diminuzione dei tempi di esaurimento anche in primo grado ⁽⁴⁵⁾. Inoltre, questo sembra valere soprattutto per i procedimenti extragiudiziali in sede non contenziosa ⁽⁴⁶⁾, per i quali i tempi di esaurimento sono diminuiti del 16,5% tra il 2010 e il 2015, registrando invece un aumento del 6,8%, nello stesso periodo, per le controversie in sede contenziosa. La durata media dei processi civili e commerciali nei tribunali di grado più elevato desta ancora preoccupazione ed è addirittura in aumento ⁽⁴⁷⁾. Per quanto riguarda la giustizia amministrativa, l'arretrato è stato ulteriormente smaltito ma i tempi di esaurimento rimangono lunghi ⁽⁴⁸⁾.

Una gestione efficace delle cause, l'assegnazione di risorse umane adeguate e la semplificazione delle procedure nei tribunali di tutti i livelli potrebbero contribuire all'efficienza della giustizia. La quota di cause civili pendenti da più

⁽⁴⁴⁾ Nel periodo 2010-2015 il numero di contenziosi pendenti in primo grado è sceso da 6,3 a 4,4 per 100 abitanti, anche grazie agli indici di ricambio superiori al 100%.

⁽⁴⁵⁾ In primo grado, i tempi di esaurimento sono diminuiti dell'1,8% tra il 2014 e il 2015 per le cause non penali (370 giorni nel 2015), mentre per i contenziosi civili e commerciali sono aumentati da 493 giorni nel 2010 a 527 giorni nel 2015.

⁽⁴⁶⁾ In particolare la negoziazione assistita per la separazione e il divorzio.

⁽⁴⁷⁾ Nei primi nove mesi del 2016 la durata media dei contenziosi civili e commerciali è stata di 1 026 giorni nei tribunali di secondo grado e di 1 366 alla Corte di Cassazione, superando i valori registrati nel 2015 (fonte: ministero della Giustizia).

⁽⁴⁸⁾ Nel 2015 i tempi di esaurimento per le cause amministrative in primo grado erano di 1 008 giorni, un dato rimasto sostanzialmente stabile dal 2010 (1 037 giorni).

di tre anni costituisce tuttora un serio problema per il sistema giudiziario italiano, anche se dal 2013 l'arretrato è diminuito nei tribunali di tutti i livelli ad eccezione della Corte di Cassazione (ministero della Giustizia, 2016). Una gestione efficace delle cause può contribuire in misura considerevole a risolvere la questione. Il progetto "Strasburgo 2" adottato alla fine del 2014 mira a monitorare le cause pendenti da lunga data e a incoraggiare i giudici a gestirle secondo una strategia basata sul principio FIFO (First in - First out). Il Consiglio superiore della magistratura ha inoltre elaborato un manuale di buone prassi per quanto riguarda il flusso di lavoro nei tribunali, l'informatizzazione e gli uffici di supporto. Laddove sono state applicate, queste prassi hanno dato risultati promettenti riducendo l'arretrato e la durata dei procedimenti. Un'applicazione più ampia e omogenea dei metodi di gestione delle cause potrebbe estendere il miglioramento dell'efficienza ai tribunali di tutti i livelli. Il fatto che manchino attualmente 1 439 giudici su 9 921 e che vi sia una carenza di personale amministrativo (fino al 30% in alcuni tribunali) incide sulla capacità del sistema giudiziario di risolvere nei tempi un gran numero di cause in entrata (Corte di Cassazione, 2016). Se si ovviasse a tale carenza, migliorando al tempo stesso la formazione e le strutture ed estendendo ulteriormente l'informatizzazione dei procedimenti, si potrebbe contribuire a rafforzare l'efficienza.

L'efficacia delle riforme per evitare gli abusi del processo deve ancora essere dimostrata. Negli

ultimi anni l'Italia ha preso provvedimenti per limitare i contenziosi ed evitare gli abusi del processo ⁽⁴⁹⁾, che a quanto risulta incidono sull'efficienza della giustizia civile (Corte di Cassazione, 2012; Davigo e Sisti, 2012; Corte di Cassazione, 2013; Corte di Cassazione, 2015a; Ambrosetti Club, 2016). Ad esempio, il tasso d'interesse legale pagato dal debitore in un contenzioso monetario è stato aumentato per scoraggiare l'adozione di tattiche dilatorie da parte dei debitori non cooperativi, le regole di ammissibilità per i ricorsi sono state rese più rigorose, includendo una ragionevole probabilità di successo, è stato rafforzato il principio secondo il quale le spese processuali sono a carico della parte soccombente e la possibilità per i giudici di

⁽⁴⁹⁾ Fonte: *Relazione Illustrativa* del decreto legge 132/2014, la cui finalità è introdurre "disincentivi ai contenziosi civili".

irrogare ammende ex officio in caso di procedimenti vessatori è stata estesa alla malafede nei procedimenti extragiudiziali⁽⁵⁰⁾. Tuttavia, la notevole durata media dei processi⁽⁵¹⁾ sembra indicare che queste misure non siano state pienamente attuate, anche per quanto riguarda il rafforzamento effettivo della disciplina procedurale. Si nutrono inoltre dubbi circa l'applicazione coerente delle nuove regole di ammissibilità in secondo grado, dato che solo l'1,9% delle nuove cause dinanzi alle corti d'appello è stato dichiarato non ammissibile⁽⁵²⁾. È quindi importante che le autorità comprendano i motivi di questa situazione e monitorino l'impatto delle riforme sugli abusi del processo⁽⁵³⁾. Si ritiene che l'attuale assistenza giuridica obbligatoria in sede di mediazione non sia necessaria quando le parti non mirano a concludere un accordo che può essere applicato immediatamente senza l'approvazione di un giudice. È attualmente all'esame del Senato una riforma globale delle norme procedurali civili, finalizzata a rendere ancora più rigorosi i criteri di ammissibilità per gli appelli, a semplificare le procedure civili a tutti i livelli e a introdurre ulteriori deterrenti ai procedimenti vessatori, che potrebbe avere un'incidenza positiva sulla disciplina procedurale e sulla durata dei processi.

4.6.3. LOTTA ALLA CORRUZIONE*

L'istituto della prescrizione ostacola la lotta alla corruzione. Diversi indicatori confermano la persistenza dei problemi dell'Italia in termini di corruzione ad alto livello, conflitti d'interessi,

legami con la criminalità organizzata e corruzione nel settore privato (evidenziati nella relazione 2014 dell'UE sulla lotta alla corruzione). L'Italia si colloca al 26° posto nell'UE per il controllo della corruzione, ha ricevuto da Transparency International uno dei peggiori punteggi nell'UE e si è classificata 120a su 138 paesi per quanto riguarda i favoritismi nelle decisioni dei dipendenti pubblici e 87a per quanto riguarda la distrazione di fondi pubblici (Banca mondiale, 2016b; FEM, 2016). Il settore degli appalti pubblici è a rischio: nel 2015 il 29% di tutte le procedure si è svolto in base a un'unica offerta mentre per il 9% delle procedure non è stato pubblicato nessun bando di gara (Commissione europea, 2016a). Sono state adottate riforme per migliorare la repressione della corruzione, ma la tanto attesa revisione dell'istituto della prescrizione è ancora in sospenso. Il sistema attuale ostacola considerevolmente la repressione della corruzione, non da ultimo perché incentiva tattiche dilatorie da parte degli avvocati (Commissione europea, 2015b)⁽⁵⁴⁾. Il rapporto tra il numero di procedimenti penali prescritti e il numero di procedimenti penali conclusi (grafico 4.6.3) indica che le prescrizioni in primo grado sono aumentate dal 2013, salendo al 9,5% nel 2015. Per quanto riguarda le corti d'appello, nel periodo 2006-2015 questo rapporto è aumentato dal 12,3% al 22,6%. I tassi di prescrizione presso la Corte di Cassazione sono più bassi, ma risultano in aumento da qualche anno a questa parte. Nel complesso, un'alta percentuale di cause cade in prescrizione dopo la condanna di primo grado. Un disegno di legge che introduce una sospensione dei termini di prescrizione per tutti i procedimenti penali e una proroga speciale per i reati di corruzione è all'esame del Parlamento da due anni. Anche se la proposta non mette fine ai termini di prescrizione dopo una condanna di primo grado (come suggerito dal Gruppo di Stati del Consiglio d'Europa contro la corruzione), si ritiene che questo sia un passo nella giusta direzione. La proroga dei termini di prescrizione potrebbe aumentare gli incentivi a ricorrere a procedimenti abbreviati⁽⁵⁵⁾ e ridurre gli abusi del processo (GRECO, 2016, paragrafo 126), contribuendo

⁽⁵⁰⁾ Questo include le parti che si astengono deliberatamente dal partecipare alla mediazione o alla negoziazione assistita. Un giudice può inoltre condannare la parte che declina senza alcuna giustificazione le proposte di conciliazione confermate dalle sentenze definitive al pagamento delle spese processuali.

⁽⁵¹⁾ Nei primi nove mesi del 2016 la durata media dei contenziosi civili e commerciali è stata di 9,13 anni, cioè 941 giorni in primo grado, 1 026 in secondo grado (oltre a una modesta percentuale di controversie in sede non contenziosa) e 1 366 in terzo grado (fonte: ministero della Giustizia).

⁽⁵²⁾ A titolo di confronto, nel 2015 la Corte di Cassazione ha dichiarato non ammissibile il 13% degli appelli (Corte di Cassazione, 2015b), contro l'8% nel 2005.

⁽⁵³⁾ La questione degli incentivi agli abusi di contenzioso offerti dalla legislazione italiana è stata sollevata dalla Corte di Cassazione nelle sue relazioni annuali. Cfr. ad esempio: Corte di Cassazione, 2011, pag. 86-90; Corte di Cassazione, 2015a, pagg. 132-133.

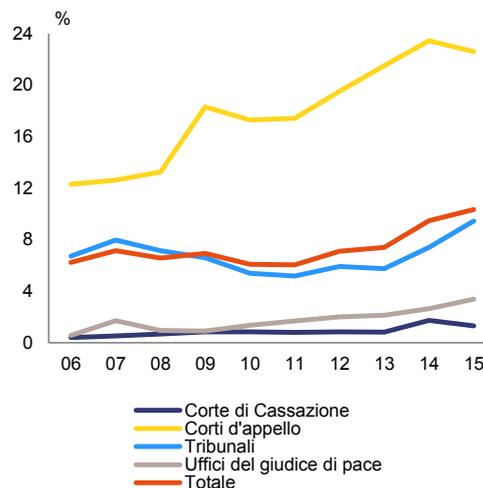
⁽⁵⁴⁾ In genere, la responsabilità degli operatori della giustizia in termini di contributo alla disciplina procedurale è ampiamente riconosciuta.

⁽⁵⁵⁾ Secondo il Codice di procedura penale, i "procedimenti speciali" mirano ad accelerare l'iter processuale e consentono, tra l'altro, agli imputati di chiedere un patteggiamento allo stadio dell'udienza preliminare.

quindi a rafforzare l'efficacia della giustizia penale. Se la questione non sarà affrontata in linea con le migliori pratiche dell'UE, la fiducia dei cittadini e degli investitori nello Stato di diritto potrebbe diminuire.

L'Autorità nazionale anticorruzione dispone di mezzi limitati per esercitare i suoi poteri e il quadro sulla prevenzione rimane frammentario. I poteri di monitoraggio dell'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) sono stati estesi, in particolare per coprire i grandi contratti d'appalto per i quali fanno parte delle commissioni di appalto controllori scelti in maniera casuale nel pool delle autorità. Tuttavia, questo non si applica né ai contratti al di sotto delle soglie UE né a quelli definiti (in modo ambiguo) "non particolarmente complessi". Agendo tramite i prefetti, inoltre, l'ANAC può anche revocare i contraenti coinvolti in casi di corruzione o di mafia, mentre gli altri possono continuare a lavorare in modo da ridurre il più possibile i ritardi nella procedura di gara. Le autorità hanno il compito, fra l'altro, di analizzare i piani di prevenzione della corruzione di tutti gli organi amministrativi e di tutte le imprese statali e di impartire una formazione alle amministrazioni che non hanno la capacità di elaborare questi piani. A questi poteri, tuttavia, non corrisponde un rafforzamento sufficiente delle risorse umane e finanziarie (ANAC, 2016). Questa carenza si aggiunge all'assenza di una verifica uniforme e sistematica della situazione patrimoniale e dei conflitti d'interessi dei dipendenti pubblici e alla natura ancora frammentaria del quadro sulla protezione dei dipendenti pubblici che segnalano illeciti (c.d. whistleblower).

Grafico 4.6.3: Rapporto totale tra numero di procedimenti penali prescritti e di procedimenti penali conclusi per grado



Note: il "Totale" si ottiene sommando i procedimenti nei tribunali di tutti i livelli a quelli presso i giudici di pace. In questa sede non si tiene conto delle indagini.

Fonte: Ministero della Giustizia

ALLEGATO A

Tabella di sintesi

Impegni

Sintesi della valutazione ⁽⁵⁶⁾

Raccomandazioni specifiche per paese 2016	
Raccomandazione 1: Limitare nel 2016 la deviazione temporanea dall'aggiustamento dello 0,5% del PIL richiesto verso l'obiettivo di bilancio a medio termine all'importo pari allo 0,75% del PIL concesso per gli investimenti e l'attuazione delle riforme strutturali, a condizione di riprendere il percorso di avvicinamento all'obiettivo di bilancio a medio termine nel 2017; conseguire un aggiustamento annuo di bilancio verso l'obiettivo di bilancio a medio termine pari allo 0,6% del PIL o più nel 2017; Completare la riforma del processo di bilancio nel corso del 2016 e assicurare che la revisione della spesa ne costituisca parte integrante; assicurare l'attuazione puntuale del programma di privatizzazioni e usare le conseguenti entrate straordinarie per accelerare la riduzione del debito pubblico; trasferire il carico fiscale dai fattori di produzione al consumo e al patrimonio; ridurre numero e portata delle agevolazioni fiscali e completare la riforma del catasto entro il primo semestre 2017; attuare provvedimenti per migliorare il rispetto dell'obbligo	L'Italia ha compiuto alcuni progressi nel dar seguito alla raccomandazione 1 (questa valutazione globale della raccomandazione 1 non comprende la valutazione del rispetto del patto di stabilità e crescita):

⁽⁵⁶⁾ Per valutare i progressi registrati nell'attuazione delle raccomandazioni specifiche per paese del 2016 è utilizzata la classificazione seguente.

Nessun progresso: lo Stato membro non ha né annunciato in modo credibile né adottato misure per dar seguito alla raccomandazione specifica per paese. Di seguito figura un elenco non esaustivo di situazioni tipiche che potrebbero rientrare in questa categoria, da interpretare caso per caso, tenendo conto delle specifiche condizioni nazionali:

non sono state annunciate misure giuridiche, amministrative o di bilancio nel programma nazionale di riforma, né in altre comunicazioni ufficiali al Parlamento nazionale/alle competenti commissioni parlamentari o alla Commissione europea, né annunciate pubblicamente (comunicato stampa, informazioni sul sito del governo);

l'organo esecutivo o legislativo non hanno presentato atti non legislativi;

lo Stato membro ha adottato misure iniziali per affrontare la raccomandazione specifica, come commissionare uno studio o incaricare un gruppo di studio di valutare le eventuali misure da adottare (tranne se la raccomandazione specifica richiede esplicitamente orientamenti o azioni esplorative), mentre non sono state proposte misure chiaramente specificate per dare seguito alla raccomandazione.

Progressi limitati: Lo Stato membro:

ha annunciato alcune misure, che tuttavia danno seguito solo in parte alla raccomandazione specifica per paese; e/o

ha presentato atti legislativi tramite l'organo esecutivo o legislativo, che tuttavia non sono ancora stati adottati; sono necessari ulteriori sostanziali lavori non legislativi prima che sia dato seguito alla raccomandazione;

ha presentato atti non legislativi, ma senza dare l'ulteriore seguito in termini di attuazione necessario per attuare la raccomandazione.

Alcuni progressi: Lo Stato membro:

ha adottato misure che danno seguito in parte alla raccomandazione specifica, e/o

ha adottato misure che danno seguito alla raccomandazione specifica, ma è necessario ancora un notevole lavoro per dare pieno seguito alla raccomandazione, poiché solo alcune delle misure adottate sono state attuate. Ad esempio: adottate dal parlamento nazionale; con decisione ministeriale; ma mancano decisioni attuative.

Progressi significativi: lo Stato membro ha adottato misure che contribuiscono notevolmente a dare seguito alla raccomandazione specifica per paese, la maggior parte delle quali è stata attuata.

Pieno seguito: lo Stato membro ha attuato tutte le misure necessarie per dare pienamente seguito alla raccomandazione specifica per paese.

tributario, anche mediante sistemi elettronici di fatturazione e pagamento	
<ul style="list-style-type: none"> - Limitare nel 2016 la deviazione temporanea dall'aggiustamento dello 0,5% del PIL richiesto verso l'obiettivo di bilancio a medio termine all'importo pari allo 0,75% del PIL concesso per gli investimenti e l'attuazione delle riforme strutturali, a condizione di riprendere il percorso di avvicinamento all'obiettivo di bilancio a medio termine nel 2017. Conseguire un aggiustamento annuo di bilancio verso l'obiettivo di bilancio a medio termine pari allo 0,6% del PIL o più nel 2017; 	<ul style="list-style-type: none"> - La valutazione della conformità con il patto di stabilità e crescita sarà effettuata in primavera.
<ul style="list-style-type: none"> - Completare la riforma del processo di bilancio nel corso del 2016 e assicurare che la revisione della spesa ne costituisca parte integrante; 	<ul style="list-style-type: none"> - Sono stati compiuti progressi significativi nella riforma del processo di bilancio. Nel 2016 è stata varata una riforma complessiva del processo. La sua piena attuazione è prevista nella legge di bilancio 2018, che dovrebbe rendere la revisione della spesa pubblica sempre più una parte integrante del processo di bilancio.
<ul style="list-style-type: none"> - assicurare l'attuazione puntuale del programma di privatizzazioni e usare le conseguenti entrate straordinarie per accelerare la riduzione del debito pubblico; 	<ul style="list-style-type: none"> - L'Italia ha compiuto progressi limitati nell'attuazione del programma di privatizzazioni e nell'utilizzare le entrate straordinarie per ridurre il debito pubblico. Nel 2016 l'Italia non ha centrato i suoi obiettivi di privatizzazione (0,1% del PIL nel 2016 rispetto all'obiettivo dello 0,5%) e il calo della spesa per interessi è stato compensato da un aumento della spesa primaria.

<ul style="list-style-type: none"> - Trasferire il carico fiscale dai fattori di produzione al consumo e al patrimonio. 	<ul style="list-style-type: none"> - Sono stati fatti alcuni progressi nello spostamento del carico fiscale dai fattori di produzione al consumo e al patrimonio. La legge di bilancio 2017 dell'Italia prevede varie misure che hanno per oggetto il cuneo fiscale sul lavoro, compresa una riduzione delle aliquote fiscali sui premi di produttività concordati in sede di contrattazione decentrata, un'esenzione dal pagamento dei contributi sociali per determinate nuove assunzioni e la riduzione dei contributi sociali per i lavoratori autonomi. Tra queste rientrano misure più importanti adottate nel 2014 e nel 2015 per ridurre il cuneo fiscale sul lavoro.
<ul style="list-style-type: none"> - Ridurre numero e portata delle agevolazioni fiscali e completare la riforma del catasto entro il primo semestre 2017. 	<ul style="list-style-type: none"> - Sono stati compiuti progressi limitati nel ridurre il numero e la portata delle agevolazioni fiscali e nel completare la riforma del catasto.
<ul style="list-style-type: none"> - Attuare provvedimenti per migliorare il rispetto dell'obbligo tributario, anche mediante sistemi elettronici di fatturazione e pagamento. 	<ul style="list-style-type: none"> - Sono stati compiuti progressi limitati nel migliorare il rispetto dell'obbligo tributario. La legge di bilancio 2017 introduce una nuova imposta sul reddito d'impresa (IRI) per armonizzare il sistema fiscale delle piccole imprese e società. Inoltre, introduce disposizioni in materia di trasparenza relative alla comunicazione delle fatturazioni e dei dati IVA, nonché una riforma dell'amministrazione fiscale che prevede la fusione dell'agenzia di riscossione Equitalia con l'Agenzia delle Entrate. Le sanzioni e le ammende relative alle imposte non versate nel periodo 2000-2015 non si applicano ai contribuenti che regolarizzano spontaneamente la loro situazione fiscale.
<p>Raccomandazione 2: attuare la riforma della pubblica amministrazione adottando e applicando tutti i decreti legislativi necessari, in particolare in materia di riforma delle imprese di proprietà pubblica, servizi pubblici locali e gestione delle risorse umane; potenziare la lotta contro la corruzione, anche riformando l'istituto della prescrizione entro fine 2016; ridurre la durata dei procedimenti civili dando attuazione alle riforme e assicurando una gestione efficiente delle cause.</p>	<p>L'Italia ha compiuto progressi limitati nel dar seguito alla raccomandazione 2:</p>
<ul style="list-style-type: none"> - attuare la riforma della pubblica amministrazione adottando e applicando tutti i decreti legislativi necessari, in particolare in materia di riforma delle imprese di proprietà pubblica, servizi pubblici 	<ul style="list-style-type: none"> - L'attuazione della riforma della pubblica amministrazione ha registrato progressi limitati. Sono stati adottati diversi decreti attuativi. Tuttavia, il 25 novembre 2016 la Corte costituzionale ha dichiarato incostituzionale la procedura prevista per i decreti indicati nelle raccomandazioni, in particolare quelli

<p>locali e gestione delle risorse umane;</p>	<p>riguardanti la gestione delle risorse umane, i servizi pubblici locali e le imprese a partecipazione pubblica. Alcuni di tali decreti sono già stati adottati (quelli che disciplinano il livello di gestione nel settore sanitario, i licenziamenti disciplinari e le imprese statali) e devono quindi essere modificati. Per due decreti (riguardanti i servizi pubblici locali e i dirigenti pubblici), la delega era già scaduta. Era interessato anche il decreto riguardante il personale non dirigenziale, che tuttavia può ancora essere attuato nell'ambito della legge delega con la corretta procedura.</p>
<p>– potenziare la lotta contro la corruzione, anche riformando l'istituto della prescrizione entro fine 2016;</p>	<p>– Nessun progresso è stato registrato nella revisione dell'istituto della prescrizione.</p>
<p>– ridurre la durata dei procedimenti civili dando attuazione alle riforme e assicurando una gestione efficiente delle cause.</p>	<p>– Sono stati compiuti alcuni progressi nell'applicazione della riforma della giustizia civile, ma la durata dei procedimenti non sta diminuendo.</p>
<p>Raccomandazione 3: accelerare la riduzione dello stock dei crediti deteriorati, anche migliorando ulteriormente la disciplina dell'insolvenza e del recupero crediti; completare rapidamente l'attuazione delle riforme in corso in materia di governo societario nel settore bancario.</p>	<p>L'Italia ha compiuto alcuni progressi nel dare seguito a questa raccomandazione:</p>
<p>– Accelerare la riduzione dello stock dei crediti deteriorati,</p>	<p>– Sono stati compiuti progressi limitati nella riduzione dei crediti deteriorati. Nell'aprile 2016 è stata adottata una legge per la creazione di un regime di cartolarizzazione dei crediti deteriorati, sostenuto da garanzie statali, che è diventato operativo nell'agosto 2016 con l'adozione di un decreto attuativo. Dall'aprile 2016 sono stati istituiti due fondi di sostegno finanziati dal settore privato (Atlante I e II) intesi a sostenere la ricapitalizzazione e la cessione delle attività deteriorate delle banche vulnerabili. Inoltre, la Banca d'Italia ha emanato un nuovo modello di segnalazione che obbliga le banche a fornire dati dettagliati sui loro crediti inesigibili, sulle garanzie e sulle procedure di recupero in corso. Tutte queste misure (comprese diverse riforme delle disposizioni di attuazione in materia di insolvenza e escussione delle garanzie), sebbene utili in linea di principio per promuovere lo sviluppo di un mercato secondario per le attività deteriorate in Italia, non hanno ancora prodotto benefici rilevanti a breve termine per il settore bancario. Nel dicembre 2016 il governo ha approvato la creazione di un fondo di 20 miliardi di euro</p>

	per la ricapitalizzazione precauzionale e il sostegno di liquidità alle banche vulnerabili, ma non è ancora chiaro se si tratterà di una svolta per il risanamento del settore bancario italiano.
anche migliorando ulteriormente la disciplina dell'insolvenza e del recupero crediti.	– Si registrano alcuni progressi nel miglioramento della disciplina dell'insolvenza e del recupero crediti. Nel giugno 2016 sono state apportate ulteriori modifiche alle disposizioni in materia di insolvenza e escussione delle garanzie, tra cui l'introduzione di disposizioni che autorizzano clausole di esecuzione privata nei contratti di prestito che consentono ai creditori di acquisire la proprietà della garanzia in via extragiudiziale in caso di inadempimento del debitore (<i>patto marciano</i>) e agli imprenditori di impegnare beni mobili pur continuando a utilizzarli (un tipo di pegno senza spossessamento). Inoltre, sarà istituito un registro elettronico per i casi di insolvenza e le audizioni possono ormai tenersi in forma telematica. Le riforme integrano quelle introdotte nel 2015, ma potrebbe occorrere tempo prima che producano effetti in termini di procedimenti più brevi e aumento dei valori dei recuperi, fattori essenziali per l'attività del mercato dei crediti deteriorati. Nel frattempo è in discussione in Parlamento un progetto di legge delega inteso a riformare profondamente la disciplina in materia di insolvenza ed esecuzione.
– completare rapidamente l'attuazione delle riforme in corso in materia di governo societario nel settore bancario.	– Sono stati compiuti alcuni progressi nell'attuazione della riforma del governo societario. Con l'adozione di una legge nell'aprile 2016 e delle relative disposizioni d'applicazione da parte della Banca d'Italia nel novembre 2016, è iniziato il periodo di attuazione di 18 mesi per l'autoriforma del segmento delle piccole banche cooperative (<i>banche di credito cooperativo</i>). Le banche di credito operativo che desiderano mantenere il loro statuto di cooperative dovranno aderire a uno dei gruppi di banche cooperative che verrà istituito, e la loro relazione con la holding del gruppo sarà determinata da "contratti di coesione" basati sul rischio. L'attuazione delle riforme del 2015 delle grandi banche cooperative (<i>banche popolari</i>) e delle fondazioni bancarie è proseguita, sebbene con alcuni ritardi dovuti a difficoltà di tipo giuridico e alle sfavorevoli condizioni di mercato.
Raccomandazione 4: Attuare la riforma delle politiche attive del mercato del lavoro, in particolare rafforzando l'efficienza dei servizi per l'impiego. Incentivare al lavoro le persone che costituiscono la seconda fonte di reddito. Adottare e attuare la strategia nazionale di lotta contro la	L'Italia ha compiuto alcuni progressi nel dar seguito a questa raccomandazione:

povertà e rivedere e razionalizzare la spesa sociale.	
– Attuare la riforma delle politiche attive del mercato del lavoro, in particolare rafforzando l'efficienza dei servizi per l'impiego.	– La riforma delle politiche attive del mercato del lavoro ha registrato alcuni progressi . La nuova agenzia responsabile delle politiche attive del mercato del lavoro (ANPAL) è operativa dal gennaio 2017. Nel novembre 2016 è stato lanciato un regime pilota di <i>assegni di ricollocazione</i> , che ha interessato un campione di 30 000 beneficiari.
– Incentivare al lavoro le persone che costituiscono la seconda fonte di reddito.	– Sono stati compiuti progressi limitati nell'incentivare al lavoro la persona che costituisce la seconda fonte di reddito familiare. La legge di bilancio 2017 aumenta il congedo di paternità da due a quattro giorni a decorrere dal 2018. Inoltre estende al 2017 e al 2018 la possibilità, introdotta per la prima volta nel 2012, di scambiare il congedo parentale con buoni per la custodia dei bambini e introduce un buono indipendente dal reddito di 1 000 euro l'anno da spendere in strutture di assistenza all'infanzia pubbliche o private.
– Adottare e attuare la strategia nazionale di lotta contro la povertà e rivedere e razionalizzare la spesa sociale.	– Sono stati compiuti alcuni progressi per quanto riguarda la strategia nazionale di lotta contro la povertà. La misura di sostegno per l'inclusione attiva (SIA), che fornisce assistenza economica e sociale alle famiglie svantaggiate, è stata estesa a livello nazionale. La Camera dei deputati ha approvato una legge delega volta a istituire un unico regime globale di lotta alla povertà che sostituirà il SIA e l'assegno di disoccupazione (ASDI).
Raccomandazione 5: Adottare e attuare rapidamente la legge sulla concorrenza rimasta in sospeso. Intervenire ulteriormente per aumentare la concorrenza nelle professioni regolamentate, nei trasporti, nella sanità, nel commercio al dettaglio e nell'aggiudicazione delle concessioni.	L'Italia ha compiuto progressi limitati nel dar seguito alla raccomandazione 5:
– Adottare e attuare rapidamente la legge sulla concorrenza rimasta in sospeso.	– Nessun progresso è stato registrato per quanto riguarda la legge sulla concorrenza rimasta in sospeso. Il progetto di legge è stato presentato al Parlamento nell'aprile 2015 e non è stato ancora approvato dal Senato.
– Intervenire ulteriormente per aumentare la concorrenza nelle professioni regolamentate, nei trasporti, nella sanità, nel	– Sono stati compiuti progressi limitati nell'affrontare gli ostacoli rimanenti alla concorrenza nelle professioni regolamentate, nei trasporti, nella sanità, nel commercio al dettaglio e nell'aggiudicazione delle concessioni. Il

commercio al dettaglio e nell'aggiudicazione delle concessioni.	codice degli appalti pubblici e delle concessioni è stato rivisto nel 2016. Non sono state adottate altre misure per rimuovere i rimanenti ostacoli alla concorrenza in altri settori.
-----------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Europa 2020 (obiettivi nazionali e progressi realizzati)	
Obiettivo in materia di tasso di occupazione: 67 %-69 %	Il tasso di occupazione ha mostrato alcuni segni di ripresa ed è salito al 60,5% nel 2015 (rispetto al 59,9% nel 2014). Tuttavia, è ancora lontano dall'obiettivo.
Obiettivo in materia di R&S: 1,53% del PIL	Gli investimenti in R&S in Italia erano pari all'1,33% del PIL nel 2015. 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 della ricerca e dell'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 rimane di molto inferiore alla media UE (0,56% del PIL nel 2015 rispetto a una media UE dello 0,71%), mentre l'intensità di R&S delle imprese è rimasta allo 0,74% del PIL nel 2015 (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 2015, le emissioni sono diminuite del 19% tra il 2005 e il 2015.
Obiettivo relativo alle energie rinnovabili: 17%	Con una quota di energie rinnovabili pari al 17,1% nel 2015, l'Italia ha già raggiunto il suo obiettivo per il 2020. La quota di energia elettrica da fonti rinnovabili nel consumo finale di elettricità e nel riscaldamento e condizionamento è più che raddoppiata tra il 2005 e il 2014, passando rispettivamente dal 16,3% al 33,4% e dall'8,2% al

	18,9%. Tuttavia, le precedenti modifiche ai regimi di sostegno alle energie rinnovabili (come i tagli retroattivi alle tariffe di riacquisto per i progetti esistenti), l'incertezza relativa al quadro normativo dopo il 2016 per le energie rinnovabili e le procedure amministrative che rimangono gravose hanno limitato la crescita del mercato negli ultimi due anni. ⁽⁵⁷⁾
Obiettivo relativo all'efficienza energetica: 158 Mtep (livello assoluto di consumo di energia primaria) / 124Mtep (livello assoluto di consumo finale di energia)	L'Italia ha aumentato il proprio consumo di energia primaria del 4%, passando da 143,84 Mtep nel 2014 a 149,56 Mtep nel 2015. Il consumo finale di energia è aumentato del 3%, passando da 113,35 Mtep nel 2014 a 116,44 Mtep nel 2015. Sebbene l'Italia abbia già raggiunto livelli di consumo di energia primaria e finale che sono al di sotto degli obiettivi indicativi nazionali per il 2020, dovrebbe impegnarsi per mantenere tali livelli fino al 2020.
Obiettivo relativo all'abbandono scolastico: 16%	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 16,8% nel 2013 al 15% nel 2014 e al 14,7% nel 2015.
Obiettivo relativo all'istruzione terziaria: 26-27%	L'Italia ha compiuto alcuni progressi verso il conseguimento di questo obiettivo. Il tasso di istruzione terziaria è salito al 25,3% nel 2015 rispetto al 23,9% nel 2014 e al 22,5% nel 2013.
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)	Non soltanto non si registra alcun progresso verso il conseguimento di questo obiettivo, ma la situazione è ulteriormente peggiorata. Nel 2015 la percentuale delle persone a rischio di povertà o di esclusione sociale era del 28,7% (in leggero aumento dal 28,3% del 2014 e ancora molto più alta rispetto al 2008, quando la percentuale era del 25,5%).

⁽⁵⁷⁾ Le quote di energia da fonti rinnovabili per il 2015 sono approssimazioni e non dati ufficiali, che rispecchiano i dati disponibili (4 ottobre 2016). Cfr. la relazione dell'Öko-Institut: Study on Technical Assistance in Realisation of the 2016 Report on Renewable Energy, <http://ec.europa.eu/energy/en/studies>

ALLEGATO B

Quadro di valutazione della procedura per gli squilibri macroeconomici

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

		Soglie	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Squilibri esterni e competitività	Saldo delle partite correnti (% del PIL) Media su 3 anni	-4%/6%	-2,7	-2,8	-2,3	-0,8	0,8	1,5
	Posizione patrimoniale netta sull'estero (% del PIL)	-35%	-20,7	-19,2	-23,9	-25,3	-24,5	-23,6
	Tasso di cambio effettivo reale (42 partner commerciali, deflatore IPCA) Variazione % su 3 anni	±5% e ±11%	-1,9	-3,2	-6,2	0,0	0,2	-2,2
	Quota del mercato delle esportazioni (% delle esportazioni mondiali) Variazione % su 5 anni	-6%	-18,7	-18,9	-25,1	-19,6	-14,8	-8,9
	CLUP nominale - indice (2010=100) Variazione % su 3 anni	9% e 12%	8,9	5,3	2,1	2,9	2,2	1,5
Squilibri interni	Prezzi delle abitazioni al netto dell'inflazione (variazione % su base annua)	6%	-2,2d	-2,1p	-5,4p	-6,9p	-4,5p	-2,6p
	Flussi di credito al settore privato, dati consolidati (% del PIL)	14%	5,0	3,1	-0,8	-3,0	-0,5	-1,7
	Debito del settore privato, dati consolidati (% del PIL)	133%	123,3	122,7	125,1	121,9	120,1	117,0
	Debito pubblico (% del PIL)	60%	115,4	116,5	123,3	129,0	131,9	132,3
	Tasso di disoccupazione Media su 3 anni	10%	7,6	8,2	9,2	10,4	11,8	12,2
	Totale delle passività del settore finanziario (variazione % su base annua)	16,5%	4,2	4,9	7,3	-2,5	0,7	1,7
Nuovi indicatori dell'occupazione	Tasso di attività - % della popolazione totale di età 15-64 (variazione in p.p. su 3 anni)	-0,2%	-0,4	-0,8	1,2	1,4	1,8	0,5
	Tasso di disoccupazione di lunga durata - % della popolazione attiva di età 15-74 (variazione in p.p. su 3 anni)	0,5%	1,1	1,3	2,2	2,9	3,4	1,3
	Tasso di disoccupazione giovanile - % della popolazione attiva di età 15-24 anni (variazione in p.p. su 3 anni)	2%	7,5	8,0	10,0	12,1	13,5	5,0

Flag: i: cfr metadati. nd: non disponibile.

(1) Tasso di disoccupazione: per il 2006 i = calcolo retrospettivo di Eurostat per includere i risultati del censimento della popolazione 2011.

(2) Tasso di disoccupazione giovanile: per il 2006 i = calcolo retrospettivo di Eurostat per includere i risultati del censimento della popolazione 2011.

Fonte: Commissione europea, Eurostat e Direzione generale degli affari economici e finanziari (per il tasso di cambio effettivo reale), e Fondo monetario internazionale

ALLEGATO C

Tabelle standard

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

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Attività totali del settore bancario (% del PIL)	248,1	261,6	252,3	248,2	238,6	234,9
Percentuale delle attività delle cinque banche principali (% delle attività totali)	39,5	39,7	39,6	40,7	41,1	-
Proprietà estera del settore bancario (% delle attività totali)	13,4	13,4	12,4	12,7	12,7	-
Indicatori della solidità finanziaria: ¹⁾						
- crediti deteriorati (% dei crediti totali)	9,5	11,0	12,9	15,8	16,0	15,6
- coefficiente di adeguatezza patrimoniale (%)	12,7	13,4	13,7	14,2	14,8	15,0
- rendimento del capitale proprio (ROE) (%) ²⁾	-13,0	-1,0	-11,5	-2,8	3,1	1,5
Prestiti bancari al settore privato (variazione in % su base annua)	0,9	1,7	-3,5	-0,8	-0,6	-1,1
Crediti per l'acquisto di un'abitazione (variazione in % su base annua)	4,4	-0,5	-1,1	-0,9	0,4	1,5
Rapporto prestiti/depositi	125,1	117,3	111,0	108,2	102,7	100,5
Liquidità della Banca centrale in % delle passività	6,8	8,4	7,7	6,2	5,1	5,9
Debito privato (% del PIL)	122,7	125,1	121,9	120,1	117,0	-
Debito esterno lordo (% del PIL) ¹⁾ - Pubblico	38,2	41,0	43,2	50,3	51,2	51,4
- Privato	27,9	30,6	31,2	30,9	29,9	31,1
Differenziale dei tassi di interesse a lungo termine rispetto al Bund (punti base)*	281,6	399,8	274,7	172,9	121,8	137,5
Differenziali dei <i>credit default swap</i> per i titoli sovrani (5 anni) (punti base)*	242,6	323,2	199,7	101,6	92,2	107,8

(1) Dati più recenti: secondo trimestre 2016.

(2) I valori trimestrali non sono annualizzati

* Misurato in punti base.

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

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

	2011	2012	2013	2014	2015	2016 ⁴
Tasso di occupazione (% della popolazione di età 20-64)	61,0	60,9	59,7	59,9	60,5	61,5
Crescita dell'occupazione (variazione % rispetto all'anno precedente)	0,3	-0,3	-1,8	0,1	0,6	1,4
Tasso di occupazione delle donne (% della popolazione femminile di età 20-64)	49,9	50,5	49,9	50,3	50,6	51,5
Tasso di occupazione degli uomini (% della popolazione maschile di età 20-64)	72,5	71,5	69,7	69,7	70,6	71,6
Tasso di occupazione dei lavoratori anziani (% della popolazione di età 55-64)	37,8	40,3	42,7	46,2	48,2	50,1
Occupazione part-time (% del totale degli occupati di età 15-64)	15,2	16,8	17,6	18,1	18,3	18,5
Occupazione a tempo determinato (% di occupati di età 15-64 anni con un contratto a tempo determinato)	13,3	13,8	13,2	13,6	14,1	13,9
Passaggi da un lavoro a tempo determinato a un lavoro a tempo indeterminato	21,7	17,5	21,2	18,6	19,6	-
Tasso di disoccupazione ⁽¹⁾ (% della popolazione attiva di età 15-74)	8,4	10,7	12,1	12,7	11,9	11,6
Tasso di disoccupazione di lunga durata ⁽²⁾ (% della forza lavoro)	4,3	5,6	6,9	7,7	6,9	6,7
Tasso di disoccupazione giovanile (% della popolazione attiva di età 15-24)	29,2	35,3	40,0	42,7	40,3	37,5
Percentuale giovani NEET ⁽³⁾ (% della popolazione di età 15-24)	19,7	21,0	22,2	22,1	21,4	-
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)	17,8	17,3	16,8	15,0	14,7	-
Livello di istruzione terziaria (% della popolazione di età 30-34 con un titolo di istruzione terziaria)	20,4	21,9	22,5	23,9	25,3	-
Strutture ufficiali di custodia dell'infanzia (30 ore o più; % della popolazione di età inferiore a 3 anni)	16,0	11,0	14,0	14,0	-	-

(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 2016. I dati relativi al tasso di disoccupazione totale e al tasso di disoccupazione giovanile sono stagionalizzati.

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

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

Spesa per prestazioni di protezione sociale (% del PIL)	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Assistenza sanitaria	7,0	6,8	6,8	6,8	6,8	:
Invalidità	1,6	1,5	1,7	1,7	1,7	:
Vecchiaia e superstiti	16,3	16,2	16,6	17,0	16,9	:
Famiglia/figli	1,1	1,2	1,2	1,2	1,6	:
Disoccupazione	1,5	1,5	1,6	1,7	1,7	:
Alloggio	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	:
Esclusione sociale n.e.c.	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	:
Totale	27,6	27,4	28,0	28,7	28,8	:
di cui: prestazioni subordinate al reddito	1,6	1,6	1,6	1,6	2,0	:
Indicatori di inclusione sociale	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Persone a rischio di povertà o di esclusione sociale ⁽¹⁾ (% della popolazione totale)	25,0	28,1	29,9	28,5	28,3	28,7
Minori a rischio di povertà o di esclusione sociale (% di persone di età 0-17)	29,5	31,5	34,1	32,0	32,1	33,5
Percentuale a rischio di povertà ⁽²⁾ (% della popolazione totale)	18,7	19,8	19,5	19,3	19,4	19,9
Percentuale in stato di grave deprivazione materiale ⁽³⁾ (% della popolazione totale)	7,4	11,1	14,5	12,3	11,6	11,5
Percentuale di persone che vivono in famiglie a bassa intensità di lavoro ⁽⁴⁾ (% delle persone di età 0-59)	10,6	10,5	10,6	11,3	12,1	11,7
Tasso di lavoratori a rischio di povertà (% delle persone occupate)	9,5	11,0	11,0	11,0	11,0	11,5
Incidenza dei trasferimenti sociali (escluse le pensioni) sulla riduzione della povertà	21,1	19,5	20,4	21,5	21,5	21,7
Soglie di povertà (espresse nella moneta nazionale a prezzi costanti) ⁽⁵⁾	9000	8858	8611	8212	8118	8147
Reddito lordo disponibile (famiglie; % crescita)	-0,1	2,6	-2,7	0,4	0,5	0,8
Disuguaglianza nella distribuzione del reddito (rapporto tra quintili di reddito S80/S20)	5,4	5,7	5,6	5,8	5,8	5,8
Indice di GINI prima di tasse e trasferimenti	49,6	50,7	51,0	51,6	51,7	:
Indice di GINI dopo tasse e trasferimenti	31,2	31,9	32,4	32,8	32,4	:

(1) Persone a rischio di povertà o esclusione sociale: individui che sono a rischio di povertà 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: percentuale delle persone con un reddito disponibile equivalente inferiore al 60% del reddito equivalente mediano 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 = 100 nel 2006 (l'indagine 2007 si riferisce ai redditi del 2006).

Fonti:

per la spesa per le prestazioni di protezione sociale ESSPROS; per l'inclusione sociale EU-SILC."

Tabella C.4: Indicatori di risultato e politica relativi ai mercati del prodotto

Indicatori di risultato	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Produttività del lavoro (reale, per dipendente, variazione % su base annua)						
Produttività del lavoro nel settore industriale	8,62	1,13	1,62	0,59	0,59	1,15
Produttività del lavoro nel settore delle costruzioni	-1,49	-3,34	2,75	5,53	-1,98	-0,94
Produttività del lavoro nel settore dei servizi al mercato	2,11	0,09	-1,54	0,87	0,73	-0,32
Costo del lavoro per unità di prodotto (CLUP) (intera economia, variazione % su base annua)						
CLUP nell'industria	-5,78	1,68	1,37	1,84	0,84	1,13
CLUP nel settore delle costruzioni	2,34	4,93	-0,35	-4,45	0,48	2,39
CLUP nei servizi al mercato	-0,40	1,44	2,02	1,01	0,40	1,84
Contesto imprenditoriale	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Tempo necessario per l'esecuzione dei contratti ⁽¹⁾ (giorni)	1210,0	1210,0	1185,0	1185,0	1185,0	1120,0
Tempo necessario per avviare un'impresa ⁽¹⁾ (giorni)	7,0	7,0	8,0	8,0	7,0	6,5
Esito delle richieste di prestiti bancari da parte delle PMI ⁽²⁾	0,74	0,80	1,08	0,95	1,06	0,58
Ricerca e innovazione (R&I)	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Intensità di R&S	1,22	1,21	1,27	1,31	1,38	1,33
Spesa pubblica totale per l'istruzione in % del PIL, per tutti i livelli di istruzione messi insieme	4,50	4,29	4,20	4,28	n.d.	n.d.
Numero di occupati nel settore della scienza e della tecnologia in % del totale degli occupati	31	32	33	33	33	34
Persone con diploma di istruzione terziaria ⁽³⁾	13	13	14	14	15	16
Giovani con diploma di istruzione secondaria superiore ⁽⁴⁾	77	77	78	78	80	80
Bilancia commerciale dei prodotti di alta tecnologia in % del PIL	-1,15	-0,91	-0,61	-0,43	-0,41	-0,54
 Mercati dei prodotti e dei servizi e concorrenza				2003	2008	2013
PMR (Product Market Regulation) dell'OCSE ⁽⁵⁾ (dati complessivi)				n.d.	1,49	1,26
PMR dell'OCSE ⁽⁵⁾ , settore al dettaglio				3,85	4,06	3,15
PMR dell'OCSE ⁽⁵⁾ , servizi professionali				3,55	3,02	2,10
PMR dell'OCSE ⁽⁵⁾ , industrie di rete ⁽⁶⁾				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 15-64 che ha completato il ciclo di istruzione terziaria.

(4) Percentuale della popolazione di età 20-24 che ha completato almeno il ciclo di istruzione secondaria superiore.

(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.

Fonti:

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); SAFE (indicatore dell'esito delle richieste di prestiti bancari da parte delle PMI).

Tabella C.5: **Crescita verde**

Performance della crescita verde		2010	2011	2012	2013	2014	2015
Macroeconomiche							
Intensità di energia	kgep/€	0,11	0,11	0,11	0,10	0,10	0,10
Intensità di carbonio	kg/€	0,35	0,34	0,33	0,31	0,30	-
Intensità in termini di risorse (reciproco della produttività delle risorse)	kg/€	0,46	0,45	0,39	0,35	0,36	0,36
Intensità di rifiuti	kg/€	0,11	-	0,11	-	0,11	-
Bilancia commerciale del settore energetico	% PIL	-3,2	-3,6	-3,8	-3,3	-2,6	-
Incidenza dell'energia sull'IPCA	%	7,54	8,37	9,57	10,02	9,11	9,96
Differenza tra variazione del prezzo dell'energia e inflazione	%	-3,3	5,0	9,2	0,1	-3,7	-2,8
Costo reale dell'energia per unità di prodotto	% del valore aggiunto	12,4	13,8	14,1	13,7	13,7	-
Rapporto tra imposte ambientali e imposte sul lavoro	rapporto	7,7	7,0	6,2	6,3	6,0	-
Rapporto tra imposte ambientali e PIL	rapporto	2,8	3,0	3,5	3,4	3,6	-
Settoriali							
Intensità di energia nell'industria	kgep/€	0,13	0,12	0,12	0,11	0,11	0,11
Costo reale dell'energia per unità di prodotto nel settore manifatturiero esclusa la raffinazione	% del valore aggiunto	18,3	19,6	19,3	18,8	18,9	-
Percentuale di industrie ad alta intensità energetica nell'economia	% PIL	8,63	8,64	8,76	8,67	8,48	8,47
Prezzi dell'energia elettrica per gli utenti industriali medi	€/kWh	0,14	0,16	0,17	0,17	0,17	0,16
Prezzi del gas per gli utenti industriali medi	€/kWh	0,03	0,03	0,04	0,04	0,04	0,03
R&S pubblica nel settore energetico	% PIL	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02
R&S pubblica per la protezione ambientale	% PIL	0,02	0,02	0,02	0,01	0,02	0,01
Tasso di riciclaggio dei rifiuti urbani	%	31,0	35,5	38,4	39,4	45,6	43,5
Percentuale di emissioni di gas serra coperte dall'ETS*	%	38,3	39,0	38,9	37,6	36,6	36,3
Intensità di energia nei trasporti	kgep/€	0,61	0,62	0,61	0,61	0,64	0,63
Intensità di carbonio nei trasporti	kg/€	1,75	1,76	1,64	1,63	1,67	-
Sicurezza dell'approvvigionamento energetico							
Dipendenza dalle importazioni di energia	%	82,6	81,4	79,2	76,8	75,9	77,1
Indice aggregato della concentrazione dei fornitori	HHI	14,4	12,9	13,8	16,0	13,3	-
Diversificazione del mix energetico	HHI	0,32	0,31	0,30	0,29	0,29	-

Tutti i macroindicatori di intensità sono espressi come il 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 CO₂) diviso per il PIL (in EUR)

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

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

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

Incidenza dell'energia sull'IPCA: la quota di voci relative all'energia nel paniere dei consumi utilizzato per costruire l'IPCA.

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

Costo reale dell'energia per unità di prodotto: costi reali dell'energia come percentuale del valore aggiunto totale per l'economia.

Rapporto tra imposte ambientali e imposte sul lavoro e PIL: dalla banca dati della Commissione europea, 'Taxation trends in the European Union'

Intensità energetica dell'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 esclusa la raffinazione: 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 di energia 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 compostati e i rifiuti urbani totali.

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

Proporzione delle emissioni di gas serra coperta dal sistema di scambio di quote di emissione UE (esclusa l'aviazione): 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 nei 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 internazionale.

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.

RIFERIMENTI

Ambrosetti Club (2016), *Come Cambiare il Sistema Giudiziario e Come Contrastare la Corruzione per migliorare la Competitività dell'Italia*, The European House Ambrosetti S.p.A., Milano.

ANAC, (2016a), *Comunicato del Presidente del 13 luglio 2016 - La domanda degli appalti di lavori, servizi e forniture nel primo semestre 2016*, Autorità Nazionale Anticorruzione, Roma.

ANAC (2016b), *Nota di Aggiornamento al Piano di Riordino dell'Autorità Nazionale Anticorruzione*, Autorità Nazionale Anticorruzione, Roma.

ANVUR (2016), *Rapporto biennale sullo stato del sistema universitario e della ricerca 2016*, Agenzia Nazionale di Valutazione del Sistema Universitario e della Ricerca, Roma.

ARAN (2015), *Rapporto sui salari Dicembre 2015*, Agenzia per la Rappresentanza Negoziabile delle Pubbliche Amministrazioni, Roma.

Associazione Trasporti (2015), *Il trasporto pubblico nelle capitali europee: un'analisi di benchmark*, Associazione Trasporti, Roma.

Autorità bancaria europea (2016), *EBA Risk Dashboard – Data as of Q2 2016*, Autorità bancaria europea, Londra.

Balgova, M. e Plekhanov A. (2016), *The economic impact of reducing non-performing loans*, disponibile al seguente indirizzo <http://voxeu.org/article/economic-impact-reducing-non-performing-loans>

Banca centrale europea (2016), *The Household Finance and Consumption Survey: results from the second wave*, Statistics Paper Series No 18, Banca centrale europea, Francoforte sul Meno.

Banca d'Italia (2016a), *Rapporto sulla stabilità finanziaria 2/2016*, Banca d'Italia, Roma.

Banca d'Italia (2016b), *Rapporto sulla stabilità finanziaria 1/2016*, Banca d'Italia, Roma.

Banca d'Italia (2016c), *Incentivi e selezione nel pubblico impiego*, Questioni di Economia e Finanza, Occasional Papers 342, Banca d'Italia, Roma.

Banca mondiale (2016a), *Doing Business 2017: Equal Opportunities for All*, Banca mondiale, Washington, DC.

Banca mondiale (2016b), *Worldwide Governance Indicators*, disponibile al seguente indirizzo: <http://data.worldbank.org/data-catalog/worldwide-governance-indicators>

Berti, K. (2013), *Stochastic public debt projections using the historical variance-covariance matrix approach for EU countries*, European Economy, Economic Papers 480, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, Lussemburgo.

Boitani, A., M. Nicolini e C. Scarpa (2009), *Do Competition and Ownership Matter? Evidence from Local Public Transport in Europe*, No 0911, Working Papers, SIET Società Italiana di Economia dei Trasporti e della Logistica.

Buseti, F., C. Giordano e G. Zevi (2015), *Le principali determinanti della recente contrazione degli investimenti al netto delle costruzioni in Italia*, Occasional Paper 276, Banca d'Italia, Roma.

Calligaris S., M. Del Gatto, F. Hassan, G.I.P. Ottaviano e F. Schivardi (2016), *Italy's Productivity Conundrum. A Study on Resource Misallocation in Italy*, *European Economy*, Discussion Paper 030, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, Lussemburgo.

Canton, E., D. Ciriaci e I. Solera (2014), *The economic impact of professional services liberalisation*, *European Economy*, Economic Papers 533.

Centro Studi Confindustria (2016), *Scenari Economici 28/2016*, Confindustria, Roma.

Colonna F. e S. Marcassa (2015), *Taxation and female labor supply in Italy*, *IZA Journal of Labour Policy*.

Commissione europea (2017a), *Winter Forecast 2017*, Institutional Paper 048, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, Lussemburgo.

Commissione europea (2017b, di imminente pubblicazione), *Quadro di valutazione UE della giustizia 2017*, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, Lussemburgo.

Commissione europea (2017c), *Quadro di valutazione digitale 2017*, disponibile al seguente indirizzo: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/digital-scoreboard>.

Commissione europea (2017d), *Facts and Figures about Urban Waste Water Treatment*, disponibile al seguente indirizzo: http://ec.europa.eu/environment/water/water-urbanwaste/implementation/factsfigures_en.htm.

Commissione europea (di imminente pubblicazione), *Study on permitting and facilitating the preparation of TEN-T core network projects*, studio commissionato dalla DG MOVE, Commissione europea, Bruxelles.

Commissione europea (2016a), *The effect of changes in tax-benefit policies on the income distribution in 2008-2015*, Social Situation Monitor, Research note 02/2015, Commissione europea, Bruxelles.

Commissione europea (2016b), *Relazione per paese relativa all'Italia 2016 comprensiva dell'esame approfondito sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici*, SWD(2016) 81 final, Commissione europea, Bruxelles.

Commissione europea (2016c), *Relazione sulla sostenibilità di bilancio 2015*, Institutional Papers 18, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, Lussemburgo.

Commissione europea (2016d), *Relazione 2017 sul meccanismo di allerta*, SWD(2016) 354 final, Commissione europea, Bruxelles.

Commissione europea (2016e), *European Commission tax and benefits indicator database*, disponibile al seguente indirizzo: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/indicators-statistics/economic-databases/tax-and-benefits-indicators-database_en.

Commissione europea (2016f), *Italy – Review of progress on policy measures relevant for the correction of macroeconomic imbalances*, Commissione europea, Bruxelles.

Commissione europea (2016g), *PISA 2015: EU performance and initial conclusions regarding education policies in Europe*, Commissione europea, Bruxelles

Commissione europea (2016h), *Education and Training Monitor 2016 — Country Analysis, Italy*, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, Lussemburgo.

Commissione europea (2016i), *National Student Fee and Support Systems in European Higher Education 2016/17*, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, Lussemburgo

Commissione europea (2016j), *EU Transport Scoreboard 2016*, disponibile al seguente indirizzo: https://ec.europa.eu/transport/facts-fundings/scoreboard/countries/italy/investments-infrastructure_en.

Commissione europea (2016k), *Communication on reform recommendations for regulation in professional services*, SWD(2016) 436/2 final, Commissione europea, Bruxelles.

Commissione europea, (2016l), *2016 Small Business Act Fact Sheet: Italy*, Commissione europea, Bruxelles.

Commissione europea, (2016m), *The use of collaborative platforms*, Flash Eurobarometer, Report 438, Commissione europea, Bruxelles

Commissione europea (2016o), *Single Market Scoreboard*, disponibile al seguente indirizzo: http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_per_policy_area/public_procurement/index_en.htm

Commissione europea (2016p), *Public opinion in the European Union, First results*, Standard Eurobarometer 86 – Autumn 2016, Commissione europea, Bruxelles.

Commissione europea (2015a), *Relazione per paese relativa all'Italia 2015 comprensiva dell'esame approfondito sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici*, SWD(2015) 31 final/2, Commissione europea, Bruxelles.

Commissione europea (2015b), *The 2015 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the 28 EU Member States (2013-2060)*, European Economy 3/2015, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, Lussemburgo.

Commissione europea (2015c), *Education and Training Monitor 2015 — Country Analysis, Italy*, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, Lussemburgo.

Commissione europea (2015d), *National Student Fee and Support Systems in European Higher Education 2015/16*, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, Lussemburgo.

Commissione europea (2009), *The 2009 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the EU-27 Member States (2008-2060)*, European Economy 2/2009, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, Lussemburgo.

Corte di Cassazione (2017), *Relazione sull'Amministrazione della Giustizia nell'Anno 2016*, Corte Suprema di Cassazione, Roma.

Corte di Cassazione (2016), *Relazione sull'amministrazione della Giustizia nell'anno 2015 del Primo Presidente Giovanni Canzio*, Corte Suprema di Cassazione, Roma.

Corte di Cassazione (2015a), *La Cassazione Civile, Anno 2015*, Corte Suprema di Cassazione, Ufficio di Statistica, Roma.

Corte di Cassazione (2015b), *Relazione sull'amministrazione della Giustizia nell'anno 2014 del Primo Presidente Giorgio Santacroce*, Corte Suprema di Cassazione, Roma.

Corte di Cassazione (2013), *Relazione sull'amministrazione della Giustizia nell'anno 2012 del Primo Presidente Ernesto Lupo*, Corte Suprema di Cassazione, Roma.

Corte di Cassazione (2012), *Relazione sull'amministrazione della Giustizia nell'anno 2011 del Primo Presidente Ernesto Lupo*, Corte Suprema di Cassazione, Roma.

Corte di Cassazione (2011), *Relazione sull'amministrazione della Giustizia nell'anno 2010 del Primo Presidente Ernesto Lupo*, Corte Suprema di Cassazione, Roma.

Davigo P. e L. Sisti (2012), *Processo all'Italiana*, Editori Laterza, Bari.

Eurofound (2016), *The gender employment gap: Challenges and solutions*, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, Lussemburgo.

Figari, F. e C. Fiorio (2015), *Fiscal consolidation policies in the context of Italy's two recessions*, EUROMOD Working Paper Series EM7/15. Colchester: University of Essex.

FMI (2016), *Italy Art. IV Report, Selected issues*, International Monetary Fund Publication Services, Washington, DC.

FMI (2015a), *World Economic Outlook: Uneven Growth — Short- and Long-Term Factors*, International Monetary Fund Publication Services, Washington DC.

FMI (2015b), *A strategy for resolving Europe's problem loans*, International Monetary Fund Publication Services, Washington, DC.

Fortin A., C.-J. Giraud e E. Lalande (2015), *Le financement des entreprises, clé des divergences d'investissement entre Italie et Espagne*, Note de conjoncture, Insee, Parigi.

GRECO (2016), *Evaluation Report for Italy – fourth Evaluation Round. Corruption Prevention in Respect of Members of Parliament, Judges and Prosecutors*, Group of States against Corruption, Strasbourg (<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806dce15>).

HE (2015), *The State of Housing in the EU 2015*, Housing Europe, Bruxelles.

INAPP (2016), *Rapporto sulla Garanzia Giovani in Italia*, Istituto Nazionale per l'Analisi delle Politiche Pubbliche, Roma.

INPS (2016), 'Anno 2015. Lavoro accessorio', *Statistiche in breve*, Istituto Nazionale per la Previdenza Sociale, Roma.

ISTAT (2014), *Le Persone senza Dimora*, Istituto Nazionale di Statistica, Roma.

ISTAT (2016a), *Anni 2011-2014 L'economia non osservata nei conti nazionali*, Istituto Nazionale di Statistica, Roma.

ISTAT (2016b), *Nota trimestrale sulle tendenze dell'occupazione, III trimestre 2016*, Istituto Nazionale di Statistica, Roma.

Kollmann R., B. Pataracchia, R. Raciborski., M. Ratto, W. Roeger e L. Vogel (2016), *The post-crisis slump in the Euro Area and the US: Evidence from an estimated three-region DSGE model*, European Economic Review, Elsevier, vol. 88(C), pagg. 21-41.

Lorenzani, D. e E. Reitano (2015), *Italy's Spending Maze Runner: An analysis of the structure and evolution of public expenditure in Italy*, European Economy, Discussion Paper 23, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, Lussemburgo.

Ministero dell'Economia e delle Finanze (2016a), *Nota di Aggiornamento del Documento di Economia e Finanza 2016*, Roma.

Ministero dell'Economia e delle Finanze (2016b), *Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva*, Roma.

Ministero dell'Economia e delle Finanze (2016c), *Relazione sul Monitoraggio dello Stato del Contenzioso Tributario e sull'Attività delle Commissioni Tributarie, Anno 2015*, Roma.

Ministero dell'istruzione, dell'Università e della Ricerca (2016), *Diritto allo studio: Banche dati ed Analisi Statistiche*, Ufficio di Statistica, disponibile al seguente indirizzo: http://statistica.miur.it/ustat/Statistiche/BD_DSU.asp.

Ministero della giustizia (2016), *Monitoraggio della Giustizia Civile – terzo trimestre 2016*, disponibile al seguente indirizzo: www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_14_1.page;jsessionid=tvpH-IXdcRXGC84Kmp1T1zfN?contentId=SST1287132&previousPage=mg_2_9_13

Ministero del lavoro e delle politiche sociali (2017), *Garanzia Giovani. Monitoraggio e Valutazione*, disponibile al seguente indirizzo: <http://www.garanziegiovani.gov.it/Monitoraggio/Pagine/default.aspx>.

Ministero del lavoro e delle politiche sociali (2016a), *Super bonus occupazione*, disponibile al seguente indirizzo: <http://www.lavoro.gov.it/stampa-e-media/Comunicati/Pagine/Garanzia-Giovani-Super-Bonus-Occupazionale-trasformazione-tirocini.aspx>.

Ministero del lavoro e delle politiche sociali (2016b), *L'utilizzo dei voucher per le prestazioni di lavoro accessorio*, Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Roma.

OCSE (2016a), *Taxing wages*, OECD Publishing, Parigi.

OCSE (2016b), *Making Integration Work: Refugees and others in need of protection*, OECD Publishing, Parigi.

OCSE (2016c), *PISA 2015 Results. Excellence and Equity in Education*, OECD Publishing, Parigi.

Pagliero, M. (2015), *The effects of recent reforms liberalizing regulated professions in Italy*, Università di Torino e Collegio Carlo Alberto, studio commissionato dalla DG GROW, Commissione europea, Bruxelles.

Pinelli D., I.P. Székely e J. Varga, *Exploring Italy's Growth Challenge. A Model-Based Exercise*, European Economy, Discussion Paper 041, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, Lussemburgo.

PwC (2016), *The Italian NPL market – Positive vibes*, disponibile al seguente indirizzo: www.pwc.com/it/npl.

Salto, M. e A. Turrini (2010), *Comparing alternative methodologies for real exchange rate assessment*, European Economy, Economic Papers 427, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, Lussemburgo.

Steer Davies Gleave (2016), *Study on economic and financial effects of the implementation of Regulation 1370/2007 on public passenger transport services*, Relazione finale, studio commissionato dalla DG MOVE, Commissione europea, Bruxelles.

WEF (2016), *The Global Competitiveness Report 2016-2017*, World Economic Forum, Ginevra.