COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 27.2.2019
SWD(2019) 1011 final

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

Relazione per paese relativa all'Italia 2019
Comprensiva dell'esame approfondito sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici

che accompagna il documento

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

Semestre europeo 2019: valutazione dei progressi in materia di riforme strutturali, prevenzione e correzione degli squilibri macroeconomici e risultati degli esami approfonditi a norma del regolamento (UE) n. 1176/2011

{COM(2019) 150 final}

INDICE

SINTESI 3

1. Situazione e prospettive economiche 8

2. Progressi in relazione alle raccomandazioni specifiche per paese 18

3. Risultati generali riguardanti gli squilibri, i rischi e le questioni relative all'adeguamento 25

4. Le priorità di riforma 31

4.1. Finanze pubbliche e tassazione 31
4.2. Settore finanziario 37
4.3. Mercato del lavoro, istruzione e politiche sociali 42
4.4. Competitività e investimenti 55

Allegato A - Tabella di sintesi 73

Allegato B - Analisi della sostenibilità del debito effettuata dalla Commissione e rischi per il bilancio 80

Allegato C - Tabelle standard 81

Allegato D - Orientamenti in materia di investimenti finanziati dalla politica di coesione 2021-2027 per l'ITALIA 87

Riferimenti 94

ELENCO DELLE TABELLE

Tabella 1.1: Principali indicatori economici e finanziari - Italia 17
Tabella 2.1: Valutazione dell'attuazione delle raccomandazioni specifiche per paese 2018 21
Tabella 3.1: Mappa termica degli effetti secondari sull'estero dell'Italia 26
Tabella 3.2: Matrice di valutazione della procedura per gli squilibri macroeconomici 29
Tabella C.1 - Indicatori del mercato finanziario 81
Tabella C.2 - Indicatori principali del quadro di valutazione della situazione sociale 82
Tabella C.3 - Indicatori del mercato del lavoro e dell'istruzione 83
Tabella C.4 - Indicatori relativi all'inclusione sociale e alla salute 84
Tabella C.5 - Indicatori di risultato e delle politiche relativi ai mercati del prodotto 85
Tabella C.6 - Crescita verde 86

ELENCO DEI GRAFICI

Grafico 1.1: PIL reale e componenti 8
Grafico 1.2: Produttività e crescita potenziale 9
Grafico 1.3: Composizione della crescita dell'occupazione 10
Grafico 1.4: Disoccupazione e forza lavoro potenziale 11
Grafico 1.5: Retribuzioni dei dipendenti, produttività e costo nominale del lavoro per unità di prodotto 11
Grafico 1.6: Dispersione regionale del PIL reale e reddito disponibile pro capite 12
Grafico 1.7: Rating, differenziali sul debito sovrano, politiche e tassi di prestito 13
Grafico 1.8: Variazione della posizione patrimoniale netta sull'estero (NIIP), 1° trimestre 2014-3° trimestre 2018 15
Grafico 1.9: Indicatori delle finanze pubbliche 15
Grafico 2.1: Attuazione complessiva delle raccomandazioni specifiche per paese 2011-2018 fino ad oggi (valutazione pluriennale) 18
Grafico 4.1.1: Determinanti dell'effetto "valanga" sul debito pubblico 31
Grafico 4.1.2: Titoli pubblici per settore dei possessori 31
Grafico 4.1.3: Rendimenti dei titoli sovrani sul mercato secondario 32
Grafico 4.3.1: Scomposizione della variazione nell'occupazione 42
Grafico 4.3.2: Tassi di transizione dei lavoratori a tempo determinato 43
Grafico 4.3.3: Motivare gli insegnanti - indicatori della retribuzione e progressione di carriera, 2017 47
Grafico 4.3.4: Percentuale a rischio di povertà o di esclusione sociale per regione NUTS 2 (2017) 50
Grafico 4.4.1: Differenze tra le imprese in termini di produttività in Italia (2001=100) 56
Grafico 4.4.2: Contributi stimati agli investimenti (imprese e attività immateriali) 59
Grafico 4.4.3: Restrittività nel settore del commercio al dettaglio, 2018 63
Grafico 4.4.4: Dispersione regionale in Italia per determinate variabili macroeconomiche 64
Grafico 4.4.5: Indice EQI e produttività del lavoro, Italia 2016-2017 66
Grafico 4.4.6: Indicatore di e-Government, 2019 67

ELENCO DEI RIQUADRI

Riquadro 2.1: I fondi e i programmi dell'UE contribuiscono ad affrontare i problemi strutturali e a promuovere la crescita e la competitività in Italia 22
Riquadro 3.1: Riforme strutturali e ricadute potenziali — il caso dell'Italia 28
Riquadro 4.3.1 Monitoraggio dei risultati alla luce del pilastro europeo dei diritti sociali 53
Riquadro 4.4.1: Sfide legate agli investimenti e riforme in Italia 72

SINTESI

Di fronte a un peggioramento delle prospettive macroeconomiche, affrontare gli squilibri macroeconomici dell'Italia resta di fondamentale importanza. In particolare, la riduzione dell'elevato rapporto debito pubblico/PIL del paese richiede che politiche macroeconomiche e di bilancio orientate alla stabilità vadano di pari passo con investimenti maggiori e più mirati e con riforme strutturali ambiziose che consentano di aumentare la debole produttività e la crescita potenziale. Questi sforzi sono fondamentali anche per garantire la fiducia dei mercati. Il rilancio delle riforme è necessario in via prioritaria per garantire finanze pubbliche sane, una maggiore efficienza della pubblica amministrazione e della giustizia, per assicurare un miglior funzionamento del sistema di istruzione e del mercato del lavoro, un contesto più favorevole alle imprese e un più solido settore bancario ([1]).

Dopo la solida crescita reale del PIL dell'1,6 % registrata nel 2017, l'attività economica ha subito un rallentamento. La crescita delle esportazioni, che ha contribuito in misura rilevante alla precedente espansione del PIL, ha registrato una flessione e i consumi delle famiglie hanno segnato il passo. La ripresa degli investimenti continua ad essere disomogenea ma nel complesso perde slancio. Ciò è dovuto in parte anche all'incertezza politica interna, che incide negativamente sulla fiducia delle imprese e sull'economia reale tramite premi di rischio più elevati. La crescita reale del PIL è stata dell'1,0 % nel 2018 e si prevede che, a causa della forte incertezza sulle politiche interne e le prospettive globali, rallenti considerevolmente nel 2019 prima di registrare una ripresa nel 2020.

([1]) La presente relazione valuta l'economia italiana alla luce dell'analisi annuale della crescita pubblicata dalla Commissione europea il 21 novembre 2018. La Commissione invita gli Stati membri ad attuare riforme per rendere l'economia dell'UE più produttiva, solida e inclusiva. Gli Stati membri dovrebbero concentrare i loro sforzi sul triangolo virtuoso della politica economica: realizzare investimenti di alta qualità, concentrare le riforme sulla crescita della produttività, sull'inclusività e sulla qualità istituzionale, e garantire stabilità macroeconomica e finanze pubbliche solide. La Commissione ha inoltre pubblicato la relazione sul meccanismo di allerta che ha avviato l'ottava tornata della procedura per squilibri macroeconomici. Essa ha constatato che per l'Italia era giustificato un esame approfondito, i cui risultati sono esposti nella presente relazione.

Nel 2018 è proseguito il graduale ma disomogeneo miglioramento del mercato del lavoro. Il numero di occupati ha raggiunto un livello record a metà 2018. Il tasso di occupazione è rimasto tuttavia ben al di sotto della media UE, in particolare per le donne e i giovani. In questo ambito anche i divari tra regioni restano elevati. Negli ultimi due anni la crescita dell'occupazione è stata trainata da contratti a tempo determinato. Il calo del tasso di disoccupazione è lento, anche a causa dell'aumento della partecipazione al mercato del lavoro. La disoccupazione giovanile e quella di lunga durata restano tuttavia molto elevate.

Occorrono investimenti adeguati per rafforzare la capacità amministrativa, il capitale umano e l'innovazione e per ridurre le disparità regionali. Una migliore capacità amministrativa è il presupposto per un'efficace erogazione degli investimenti pubblici e un migliore utilizzo dei fondi UE, anche per le politiche attive del mercato del lavoro (misure volte a promuovere la partecipazione al mercato del lavoro) e le infrastrutture di tale mercato. Investire nel capitale umano è un prerequisito per stimolare gli investimenti pubblici e privati. Gli investimenti in innovazione migliorerebbero la produttività e le prospettive di crescita nel medio e lungo termine. In particolare, tali investimenti aumenterebbero la produttività nell'Italia meridionale e consentirebbero di attenuare le debolezze delle imprese più piccole. Inoltre gli investimenti, inclusi quelli in risposta ai cambiamenti climatici, a favore della sostenibilità ambientale e della prevenzione dei rischi, trarrebbero beneficio dal tenere conto delle disparità regionali. Nell'allegato D sono indicate le principali priorità del Fondo europeo di sviluppo regionale e del Fondo sociale europeo Plus per il periodo 2021-2027. Tali priorità si basano sulle esigenze e le sfide in materia di investimenti delineate nella presente relazione.

L'Italia ha compiuto progressi limitati nel dar seguito alle raccomandazioni specifiche del 2018 ([2]).

Vi sono stati alcuni progressi per quanto riguarda:

([2]) Per informazioni sul livello dei progressi registrati e sulle misure adottate per dar seguito alle indicazioni di intervento suggerite in ciascuna sottoparte della raccomandazione specifica per paese, si veda l'allegato A.

- i) la lotta alla corruzione, grazie alla nuova legge anticorruzione; ii) il settore bancario, in cui è proseguita la riduzione dello stock dei crediti deteriorati ed è in fase di attuazione la riforma del diritto in materia d'insolvenza; iii) l'attuazione della riforma delle politiche attive del mercato del lavoro, grazie anche alle risorse supplementari destinate ai servizi pubblici per l'impiego.

Vi sono stati progressi limitati per quanto riguarda:

- i) la lotta contro l'evasione fiscale dove, nonostante alcuni progressi nella fatturazione elettronica, non sono state adottate misure per incoraggiare i pagamenti elettronici; ii) il miglioramento dell'accesso ai mercati dei capitali, per il quale sono state adottate solo misure di portata limitata e sono stati fatti passi indietro su alcune riforme passate; iii) l'applicazione del quadro per le imprese a partecipazione pubblica, sebbene gli enti locali continuino ad incontrare difficoltà operative; iv) l'incentivazione della partecipazione femminile al mercato del lavoro, principalmente a causa della persistente inadeguatezza delle strutture di assistenza e del sistema di congedo parentale; v) la promozione della ricerca, dell'innovazione, delle competenze e delle infrastrutture digitali e dell'istruzione terziaria a orientamento professionale, in particolare perché i finanziamenti per investimenti innovativi sono stati complessivamente ridotti, nonostante alcune misure programmate per rafforzare la capacità amministrativa.

Non vi è stato nessun progresso per quanto riguarda:

- i) l'alleggerimento della pressione fiscale sui fattori produttivi, la revisione delle agevolazioni fiscali e la riforma dei valori catastali, utilizzati come base per il calcolo dell'imposta sugli immobili; ii) la riduzione della quota delle pensioni di vecchiaia nella spesa pubblica, dove al contrario sono stati fatti alcuni passi indietro; iii) la riduzione della durata dei processi civili; iv) l'eliminazione delle restrizioni alla concorrenza.

Per quanto riguarda i progressi nel raggiungimento degli obiettivi nazionali nell'ambito della strategia Europa 2020, l'Italia ha già raggiunto i propri obiettivi in materia di energie rinnovabili, efficienza energetica, abbandono scolastico e istruzione terziaria, e sembra sulla buona strada per conseguire quelli sulla riduzione delle emissioni di gas a effetto serra. Sono stati compiuti progressi limitati per quanto riguarda gli obiettivi in materia di tasso di occupazione, investimenti in R&S, povertà ed esclusione sociale.

L'Italia presenta diverse criticità per quanto riguarda alcuni indicatori del quadro di valutazione della situazione sociale che accompagna il pilastro europeo dei diritti sociali. Pur registrando un lento aumento, il tasso di occupazione rimane inferiore alla media dell'UE e il divario di genere è tra i più elevati dell'UE. Manca tuttavia una strategia organica per promuovere la partecipazione delle donne al mercato del lavoro. La disoccupazione di lunga durata e quella giovanile destano serie preoccupazioni. Dopo un ulteriore aumento nel 2017, la percentuale di giovani disoccupati e al di fuori di ogni ciclo di istruzione e formazione resta la più alta dell'UE. Le disparità di reddito e il rischio di povertà sono elevati, con ampie differenze regionali, e l'impatto dei trasferimenti sociali sulla riduzione della povertà è molto basso. Il numero di abbandoni scolastici e da corsi formativi resta consistente. Per affrontare il problema, nel 2018 è stato introdotto un regime di lotta alla povertà che sarà rafforzato nel 2019. I risultati del settore sanitario sono generalmente buoni e la percentuale di persone che dichiara di non poter accedere alle cure mediche di cui necessita è prossima alla media dell'UE, seppure con ampie disparità regionali.

Le principali conclusioni dell'esame approfondito e le relative criticità sono le seguenti:

- **l'elevato debito pubblico dell'Italia rimane un grave fattore di vulnerabilità.** Le proiezioni del governo alla base del bilancio 2019 prevedono il rapporto debito/PIL in ascesa al 131,7 % nel 2018. Il rapporto debito/PIL potrebbe aumentare ulteriormente nel 2019 a causa delle deboli prospettive macroeconomiche, del mancato conseguimento degli obiettivi in materia di privatizzazioni e del peggioramento del saldo primario. Nel

complesso il disavanzo strutturale dell'Italia nel 2018 è stimato all'1,8 % del PIL. I rendimenti dei titoli di Stato sono aumentati notevolmente nel 2018, in conseguenza dell'incremento del premio di rischio richiesto, e potrebbero aumentare ulteriormente, come nel resto della zona euro. A medio e lungo termine l'elevato stock del debito pubblico, la sua sensibilità agli shock macroeconomici e i futuri costi legati all'invecchiamento della popolazione determinano notevoli rischi per la sostenibilità. Inoltre le nuove misure che hanno introdotto la possibilità di prepensionamento, tornando indietro su alcuni elementi di precedenti riforme delle pensioni, aumenteranno la spesa pensionistica e si prevede che peggiorino la sostenibilità del debito pubblico in futuro, anche a causa di possibili effetti negativi sul potenziale di crescita;

- **negli ultimi due decenni la crescita della produttività è stata fiacca**. Il divario di produttività tra l'Italia e l'UE continua ad ampliarsi. Secondo le stime, nel 2018 la produttività del lavoro è rimasta stabile, mentre la crescita della produttività totale dei fattori (che misura il grado di efficienza con il quale il lavoro e il capitale sono utilizzati nella produzione) è stata pari a circa lo 0,5 %, solo la metà della media dell'UE. Ciò è dovuto in gran parte al basso livello d'investimenti e d'innovazione, agli ostacoli alla concorrenza, alle debolezze del settore pubblico e a un contesto non favorevole alle imprese;

- **il tasso di disoccupazione rimane elevato.** La lenta crescita economica, il basso livello medio d'istruzione, il disallineamento tra domanda e offerta di competenze, e tassi di attività in crescita ma ancora bassi limitano la crescita dell'occupazione. I tassi di partecipazione, in particolare tra le donne, rimangono bassi. La disoccupazione giovanile continua a essere estremamente elevata;

- **il risanamento dei bilanci delle banche è proseguito nonostante le rinnovate pressioni registrate sul mercato**. Sebbene abbiano continuato a rafforzare le riserve di capitale e a ridurre i crediti deteriorati ereditati dal passato, le banche italiane restano ampiamente esposte ai titoli del debito sovrano dell'Italia. L'incremento dei rendimenti dei titoli di Stato nel 2018 si ripercuote negativamente sulle loro posizioni patrimoniali, innalzando i loro costi di finanziamento e riducendone l'accesso ai finanziamenti all'ingrosso non garantiti. Mentre le maggiori banche sembrano solide, come confermato dai recenti stress test a livello di UE, permangono vulnerabilità rilevanti, in particolare tra le banche di piccole e medie dimensioni. La riforma della legislazione in materia di insolvenza deve ancora essere attuata. L'accesso al credito continua a rappresentare una sfida per molte piccole imprese italiane.

Altre questioni strutturali cruciali analizzate in questa relazione, che rappresentano sfide specifiche per l'economia italiana, sono le seguenti:

- **la tassazione dei fattori di produzione rimane elevata e il livello di adempimento degli obblighi fiscali continua a essere basso.** L'onere fiscale che grava sul lavoro e sul capitale in Italia è ancora tra i più elevati dell'UE. Per quanto l'ampliamento del "regime forfettario" abbia ridotto leggermente la pressione fiscale sui lavoratori autonomi, a livello aggregato il bilancio 2019 aumenterà l'onere fiscale sulle imprese. Non vi è stato alcuno spostamento della pressione fiscale sui beni immobili e sui consumi, nessuna revisione delle agevolazioni fiscali (ad esempio il numero e l'ambito di applicazione delle aliquote IVA ridotte) o degli obsoleti valori catastali (al fine di avvicinarli ai valori di mercato). In Italia l'evasione fiscale, soprattutto a causa dell'omessa fatturazione, rimane elevata e il divario dell'IVA (differenza tra il gettito IVA atteso e il gettito IVA effettivo) è tra i più alti dell'UE. Se da un lato sono state adottate misure per incoraggiare l'adempimento degli obblighi fiscali, come la fatturazione elettronica e la trasmissione digitale degli scontrini, dall'altro è stato emanato un nuovo pacchetto di misure equivalenti a un condono fiscale;

- **persistono le sfide relative al mercato del lavoro.** Le regole del mercato del lavoro sono state irrigidite e sono stati estesi gli incentivi per ridurre il ricorso a contratti a tempo

determinato. Nonostante le recenti misure, le politiche attive del mercato del lavoro rimangono deboli e sono scarsamente integrate con le politiche sociali. La nuova riforma dei servizi pubblici per l'impiego è intesa a sostenere l'integrazione nel mercato del lavoro dei beneficiari del nuovo reddito di cittadinanza. Nonostante l'ispettorato nazionale del lavoro, operativo dal 2017, il lavoro sommerso rimane diffuso in Italia, in particolare nel Sud. Il ricorso alla contrattazione di secondo livello (decentrata) rimane limitato, anche a causa dell'elevata percentuale di piccole imprese;

- **le politiche sociali rimangono scarsamente integrate.** Il reddito di cittadinanza sostituirà il precedente regime di sostegno al reddito, mantenendo un approccio di inclusione attiva soggetto a determinate condizioni. Tuttavia, il regime potrebbe risultare di difficile attuazione e costituire un onere considerevole per la pubblica amministrazione. L'effettivo impatto sull'occupazione dipenderà dall'efficacia delle politiche di attivazione e dei controlli. Le condizioni del mercato del lavoro stanno migliorando, ma la povertà lavorativa, che colpisce in particolare i lavoratori temporanei e le persone provenienti da un contesto migratorio, è elevata e in aumento. Anche l'accesso a un alloggio adeguato e a prezzi accessibili rappresenta una sfida. I servizi di assistenza per l'infanzia e a lungo termine sono ancora poco sviluppati. Le misure volte a promuovere le pari opportunità e l'equilibrio tra vita professionale e vita privata sono frammentate e di portata limitata, con ripercussioni negative sulla partecipazione delle donne al mercato del lavoro, in un contesto demografico sfavorevole;

- **l'istruzione è una sfida importante soprattutto nel Sud dell'Italia, con conseguenze negative sulla qualità del capitale umano.** Nel Sud vi è un numero molto più elevato di giovani che lasciano la scuola precocemente e hanno risultati insufficienti. Nella scuola secondaria, attirare, selezionare e motivare gli insegnanti rimane problematico. A seguito delle recenti riforme, il sistema di apprendistato sta prendendo slancio. La percentuale di persone che hanno completato l'istruzione universitaria rimane bassa e il sistema d'istruzione terziaria pare risentire della mancanza di finanziamenti e di carenze di organico. Nonostante il miglioramento dei tassi di occupabilità, l'istruzione terziaria professionalizzante continua a essere limitata. Le misure volte a promuovere le competenze digitali e l'apprendimento degli adulti non si inquadrano in un approccio organico;

- **debolezze strutturali frenano gli investimenti ed altri fattori che trainano la produttività.** Il debole capitale umano rallenta la transizione dell'Italia verso un'economia basata sulla conoscenza. Nel settore pubblico la scarsa capacità amministrativa rimane un ostacolo agli investimenti pubblici. Le misure volte a stimolare gli investimenti privati e l'innovazione, come il piano "Impresa 4.0", hanno esercitato in generale un effetto positivo, occorre però rendere permanenti le misure ritenute più efficaci a seguito di una valutazione approfondita. Inoltre, le micro e piccole imprese incontrano particolari difficoltà ad adottare strategie di miglioramento della produttività. Le misure a sostegno della conoscenza (come i cluster tecnologici) e della cooperazione tra imprese aiutano soprattutto le imprese più piccole ad affrontare queste difficoltà e ad aumentare la loro bassa produttività;

- **permangono ostacoli importanti alla concorrenza**. Alcuni settori, tra cui quello dei servizi alle imprese e del commercio al dettaglio, risentono ancora di una regolamentazione eccessiva. La mancanza di procedure competitive per l'aggiudicazione degli appalti pubblici di servizi e delle concessioni per i beni pubblici incide negativamente sulla qualità (e sul costo) dei servizi. L'attuazione tempestiva della legge annuale sulla concorrenza del 2015 e l'eliminazione delle rimanenti restrizioni alla concorrenza sosterrebbero la produttività. I recenti annunci in materia di concorrenza sembrano tuttavia andare nella direzione opposta, ad esempio limitando la concorrenza nel settore del commercio al dettaglio;

- **il divario regionale resta acuto**. Nel Sud la produttività è particolarmente debole a causa di

fattori strutturali, ad esempio investimenti insufficienti e inefficaci. Dopo la crisi sono aumentati gli squilibri territoriali. Nelle regioni meridionali gli investimenti e la produttività sono ostacolati da una governance debole e dalla scarsa capacità di spesa e attuazione delle politiche. Inoltre, livelli inferiori di istruzione e innovazione limitano l'impatto positivo delle misure adottate a sostegno degli investimenti privati. Il Sud è in ritardo soprattutto in termini di investimenti immateriali, infrastrutture di trasporto, gestione dei rifiuti, infrastrutture idriche e prevenzione dei rischi derivanti da catastrofi naturali. Nelle zone rurali, inoltre, la rete a banda larga è meno avanzata;

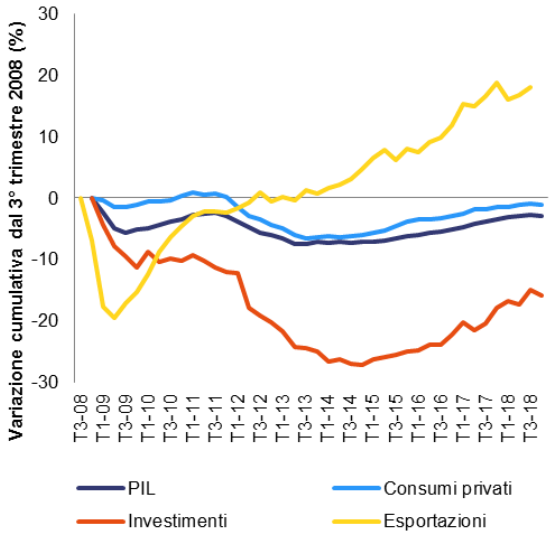
- **sono necessari sforzi per migliorare la pubblica amministrazione, il sistema giudiziario e il quadro anticorruzione**. Nonostante le recenti riforme, la pubblica amministrazione e il pubblico impiego hanno prestazioni peggiori rispetto ai paesi comparabili, non da ultimo per quanto riguarda la digitalizzazione e la vigilanza del mercato. Permangono problemi nella gestione delle partecipate pubbliche e dei servizi pubblici locali, e l'incertezza sull'attuazione del codice degli appalti pubblici rallenta gli investimenti. La durata dei processi nella giustizia civile rimane preoccupante ed è ancora in itinere una riforma per semplificare la procedura civile e limitare l'abuso del contenzioso. La nuova legge anticorruzione e la prevenzione più incisiva garantita dall'autorità nazionale anticorruzione possono migliorare il quadro anticorruzione. Tuttavia, la scarsa efficienza della giustizia penale continua a ostacolare la possibilità di perseguire la corruzione e la tanto necessaria riforma del processo penale e del sistema di appello è ancora in fase embrionale.

1. SITUAZIONE E PROSPETTIVE ECONOMICHE

Crescita del PIL reale: rischi e problematiche

In un contesto di rallentamento della zona euro, l'economia italiana ha subito una contrazione. Dopo una solida crescita del PIL reale dell'1,6 % nel 2017, l'attività economica ha subito un rallentamento nel corso del 2018 (grafico 1.1). Le esportazioni e la produzione industriale hanno cominciato a diminuire all'inizio dell'anno, sullo sfondo delle preoccupazioni per il commercio mondiale. Ad una situazione già debole sono venuti ad aggiungersi i problemi specifici dell'industria automobilistica ([3]). Nella seconda metà del 2018 il PIL reale ha registrato una lieve contrazione, dato che l'impatto positivo del nuovo rafforzamento delle esportazioni è stato più che compensato dall'indebolimento della domanda interna. Grazie a un riporto relativamente forte dall'anno precedente, il PIL reale è cresciuto dell'1,0 % nel 2018 (Commissione europea, 2019a).

Grafico 1.1: **PIL reale e componenti**



Fonte: Eurostat.

I consumi delle famiglie sono calati considerevolmente nel 2018. Nonostante l'aumento del reddito disponibile e una fiducia dei consumatori relativamente elevata, la spesa per i consumi è aumentata solo moderatamente a causa dell'incidenza dell'aumento dei prezzi del petrolio sui consumi privati. Gli acquisti di autovetture e altri beni di consumo durevoli sono diminuiti nei primi nove mesi del 2018 ([4]). Inoltre, le tensioni sui mercati finanziari e gli effetti negativi sul patrimonio derivanti dai cali dei prezzi delle attività sembrano aver ridotto la spesa per i consumi e spinto i nuclei familiari ad aumentare i risparmi.

La ripresa degli investimenti è vulnerabile al peggioramento delle condizioni di finanziamento. La formazione lorda di capitale fisso, al 18,1 % del PIL nel terzo trimestre del 2018, è ancora nettamente inferiore sia all'ultimo picco del 2007 (22 %) che alla media dell'UE (20,6 %). Mentre la spesa per le attrezzature è quasi ritornata ai livelli del 2007, gli investimenti nel settore delle costruzioni si sono stabilizzati su livelli minimi solo di recente. La quota di attività immateriali, sebbene ancora bassa rispetto agli standard dell'UE, è salita al 2,9 % del PIL nel 2015, ma da allora è in fase di stagnazione. Si prevede che la ripresa degli investimenti privati rallenterà considerevolmente a causa della maggiore insicurezza delle prospettive economiche. Inoltre, vengono meno condizioni favorevoli quali una politica monetaria accomodante e incentivi fiscali, mentre alcune imprese sono già soggette a un inasprimento delle condizioni di finanziamento, anche a causa del peggioramento delle condizioni di finanziamento del debito sovrano.

Il bilancio adottato pone l'accento più sullo stimolo alla domanda a breve termine che sulle riforme sul lato dell'offerta. Con la legge di bilancio adottata nel dicembre 2018, il governo intende principalmente aumentare la spesa corrente (trasferimenti sociali) e assegna un importo relativamente modesto di spesa supplementare agli investimenti pubblici nel 2019, anche se questi ultimi sono considerati più efficaci per stimolare la

([3]) Le case automobilistiche hanno incontrato difficoltà nella certificazione delle autovetture nell'ambito della nuova procedura di prova per veicoli leggeri armonizzata a livello mondiale (*Worldwide Harmonised Light Vehicle Test Procedure* - *WLTP*), obbligatoria a partire dal 1º settembre 2018. Inoltre, hanno subito un calo delle vendite di automobili diesel e nell'agosto 2018 Fiat Chrysler ha cessato la produzione di uno dei modelli.

([4]) Le immatricolazioni di automobili sono aumentate temporaneamente in luglio/agosto grazie agli sconti elevati offerti dai costruttori per l'acquisto di autovetture prive della certificazione WLTP prima che fosse introdotto il nuovo standard per le emissioni, ma hanno subito un brusco calo successivamente.

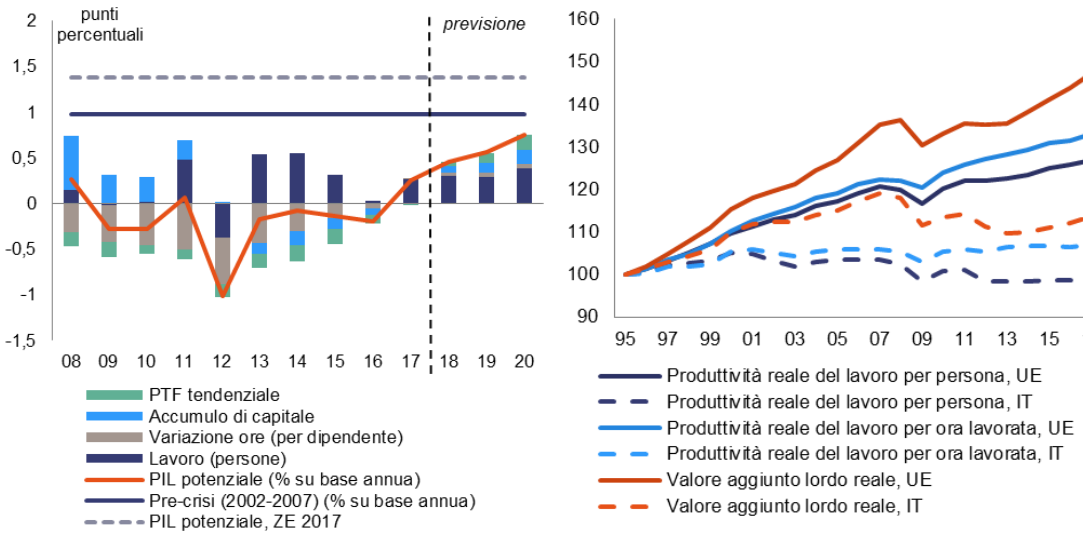
crescita economica e sostenere gli investimenti privati (Ramey e Zubairy, 2018). Nel dicembre 2018 il governo ha riveduto i suoi piani di bilancio e ha ridotto l'obiettivo di disavanzo per il 2019, attenuando così le incertezze e contribuendo a stabilizzare i mercati finanziari. I rendimenti dei titoli di Stato rimangono tuttavia elevati rispetto all'inizio del 2018 e si prevede che si traducano in un aumento dei costi di finanziamento per le imprese e le famiglie. Di conseguenza l'inasprimento delle condizioni di finanziamento rischia di diluire o addirittura di compensare l'impatto sulla crescita delle misure di bilancio (Blanchard e Zettelmeyer, 2018). Riforme significative sul lato dell'offerta che potrebbero avere un impatto considerevole sulla crescita a lungo termine sono per lo più assenti.

Le prospettive di crescita sono modeste e soggette all'incertezza e a un intensificarsi dei rischi di revisione al ribasso. La crescita del PIL reale dovrebbe attestarsi allo 0,2 % nel 2019 e allo 0,8 % nel 2020. Si prevede che i consumi provati sostengano la crescita, anche grazie all'introduzione del sistema del reddito di cittadinanza, mentre gli investimenti delle imprese dovrebbero rallentare nettamente. L'elevata incertezza sulle prospettive economiche, la possibile materializzazione dei rischi di politica esterna e un ulteriore aumento dei rendimenti del debito sovrano italiano potrebbero ridurre la domanda sia esterna che interna. In particolare, la prevista cancellazione di riforme strutturali potrebbe avere ripercussioni sulle prospettive di crescita a medio termine.

Secondo le previsioni la crescita potenziale dovrebbe aumentare moderatamente, ma continua a rimanere inferiore rispetto ai paesi comparabili. A causa del basso livello degli investimenti e della debole crescita della produttività, il prodotto potenziale ha segnato una costante contrazione sin dall'inizio della crisi finanziaria mondiale. Grazie alle riforme strutturali e alla ripresa degli investimenti, si stima che la crescita del prodotto potenziale sia diventata positiva nel 2017 e che aumenti moderatamente nel periodo 2018-2020. Il prodotto potenziale è determinato principalmente dall'aumento del fattore lavoro, seguito dall'accumulazione di capitale. Si stima che la crescita tendenziale della produttività totale dei fattori sia ripresa nel 2018 e che contribuisca positivamente alla crescita potenziale nel periodo 2019-2020 (grafico 1.2).

La debole crescita della produttività costituisce un grave ostacolo all'espansione economica. Il divario di produttività tra l'Italia e il resto dell'UE rimane considerevole (grafico 1.2). La produttività del lavoro (misurata come valore aggiunto lordo reale diviso per le ore lavorate) è aumentata in media dello 0,5 % all'anno tra il 2010 e il 2017, rispetto a una media dell'UE dell'1,3 %. Secondo le proiezioni la produttività del lavoro è rimasta invariata nel 2018.

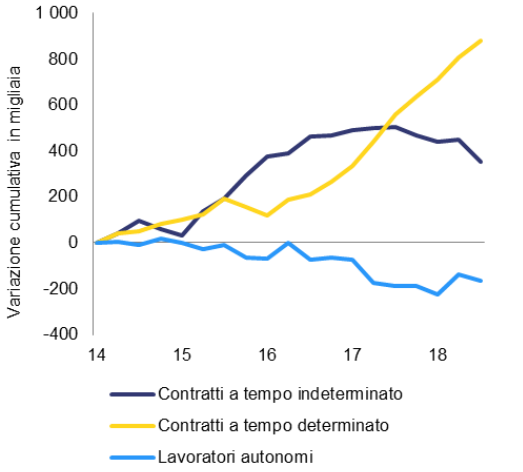
Grafico 1.2: **Produttività e crescita potenziale**



Fonte: Commissione europea.

La crescita della produttività totale dei fattori è inferiore rispetto alla media dell'UE. Nel periodo 2010-2017, il tasso annuale di crescita della produttività totale dei fattori è stato in media solo dello 0,3 %, vale a dire 0,5 punti percentuali in meno rispetto alla media dell'UE. Anche nel 2018 la produttività totale dei fattori è prevista in aumento dello 0,4 %. Nonostante la ripresa recente, seppur moderata, della crescita della produttività totale dei fattori, sostenuta dalla ripresa ciclica degli investimenti delle imprese, permangono ostacoli strutturali, che impediscono un'allocazione efficiente dei fattori di produzione nell'economia; inoltre la diffusione dell'innovazione e dei cambiamenti tecnologici (per utilizzare il lavoro e il capitale in modo più efficiente) è stata insufficiente.

Grafico 1.3: **Composizione della crescita dell'occupazione**



Fonte: ISTAT.

Mercato del lavoro

Dopo aver registrato nuovi record, la crescita dell'occupazione è rallentata in un contesto di debolezza dell'attività economica. Il numero degli occupati ha raggiunto il record storico a metà del 2018, ma ha registrato un lieve calo nel terzo trimestre del 2018, il primo calo trimestrale dal 2013. La crescita dell'occupazione è stata trainata dai contratti a tempo determinato (grafico 1.3). La percentuale di lavoratori a tempo determinato è salita al 17,5 % nel terzo trimestre del 2018 ed è superiore alla media dell'UE. La durata mediana dei contratti a tempo determinato è inferiore a 12 mesi. I divari nei livelli di occupazione, sia di genere che a livello regionale, restano sostanziali (sezione 4.3.1).

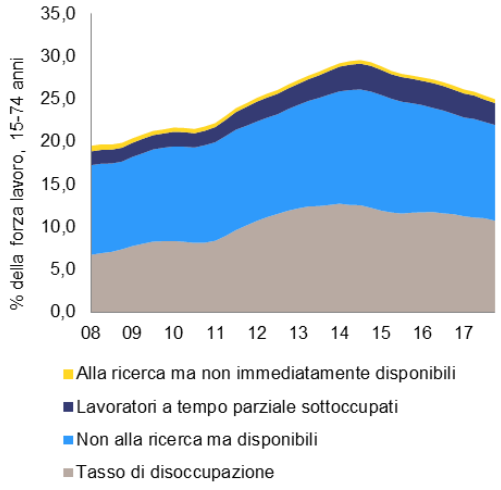
Il tasso di disoccupazione è sceso al 10,3 % nel terzo trimestre del 2018. Con l'ingresso nella forza lavoro di un maggior numero di persone, il tasso di disoccupazione si riduce solo lentamente. A causa delle maggiori difficoltà nel trovare lavoro dopo un lungo periodo di disoccupazione, la disoccupazione di lunga durata diminuisce più lentamente rispetto alla disoccupazione totale. La disoccupazione giovanile (15-24) rimane estremamente elevata (32,0 %). Inoltre, la percentuale di giovani (15-24 anni) non occupati né inseriti in un percorso di istruzione o formazione è salita al 20,1 % nel 2017 ed è rimasta la più alta dell'UE.

Le condizioni del mercato del lavoro sono migliorate, ma il ristagno rimane considerevole. Un maggior numero di persone ha iniziato a cercare attivamente un lavoro, mentre la percentuale di lavoratori a tempo parziale sottoccupati è rimasta sostanzialmente costante (grafico 1.4). Il tempo parziale involontario è diffuso in Italia. Nel 2017 circa il 17 % dei lavoratori a tempo parziale si è dichiarato disponibile a lavorare più ore, con la massima incidenza in Trentino, Veneto e Lazio ([5]). Il recente aumento delle ore lavorate è stato determinato dalla crescita dei posti occupati piuttosto che dalle ore lavorate per dipendente, che hanno registrato un notevole incremento solo nel settore manifatturiero ([6]).

([5]) Circa un terzo dei lavoratori a tempo parziale involontari ha contratti a tempo determinato, con percentuali superiori al 40 % in Valle d'Aosta, Friuli Venezia Giulia, Campania, Sardegna e Molise. Solo il 3,3 % ha un secondo lavoro, mentre circa il 32 % cerca un nuovo impiego.

([6]) Nel terzo trimestre del 2018 le ore lavorate erano ancora inferiori del 5,1 % rispetto al livello della fine del 2007.

Grafico 1.4: **Disoccupazione e forza lavoro potenziale**



(1) Medie mobili di quattro trimestri.
Fonte: Eurostat.

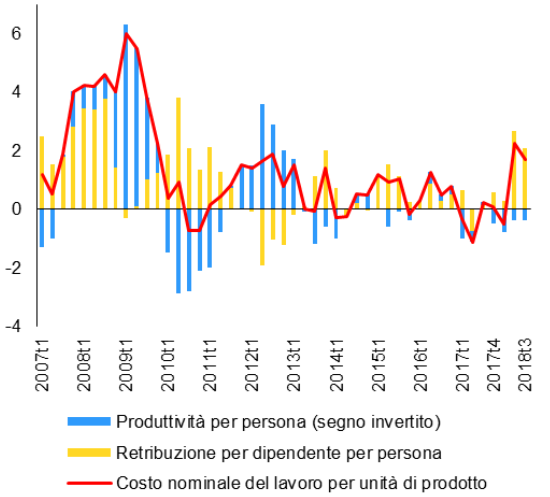
Prezzi, salari e costi

La debole crescita dei salari riflette il ristagno del mercato del lavoro. Nel 2017 la retribuzione per dipendente è aumentata dello 0,3 % in termini nominali, ma è diminuita dello 0,8 % se si tiene conto dell'inflazione. La retribuzione reale per dipendente rimane ben al di sotto del livello del 2000, in quanto le persone lavorano in media meno ore, mentre i salari orari reali sono in fase di stagnazione. Oltre al ristagno del mercato del lavoro, la crescita dei salari è ridotta dallo spostamento strutturale dei posti di lavoro da settori con una crescita relativamente elevata della produttività (settore industriale) a settori con una crescita relativamente bassa della produttività (servizi) e dal passaggio all'interno del settore dei servizi da posti di lavoro a retribuzione più elevata (ad esempio, nei servizi finanziari) a quelli meno pagati (ad esempio, nel settore alberghiero e della ristorazione) ([7]).

([7]) Tra il 2007 e il 2017 i salari reali effettivi nel settore privato, ossia i salari effettivamente pagati rispetto ai salari negoziati, sono aumentati in media dello 0,4 % all'anno. A fronte di una crescita dei salari nel settore industriale dello 0,9 %, nel settore dei servizi si è registrata una stagnazione, cfr. anche Istat (2018), pag. 16. Ciò potrebbe anche spiegare la persistente deriva salariale negativa nonostante le condizioni cicliche favorevoli.

Data la crescita salariale contenuta, l'aumento del costo del lavoro per unità di prodotto rimane modesto. La crescita nominale dei salari ha subito un'accelerazione nel 2018 sulla scia degli aumenti salariali nel settore pubblico (che erano stati congelati dal 2010) ([8]), ma si prevede che la crescita dei salari nell'economia in generale rimarrà moderata ([9]). La previsione di una crescita lenta della produttività implica la prosecuzione della moderazione salariale, in quanto limita la possibilità di aumenti salariali che non compromettano la stabilità dei prezzi e la competitività. Il costo nominale del lavoro per unità di prodotto è diminuito nel 2017 a causa soprattutto della modesta crescita dei salari (grafico 1.5).

Grafico 1.5: **Retribuzioni dei dipendenti, produttività e costo nominale del lavoro per unità di prodotto**



Fonte: Commissione europea.

È previsto che i prezzi al consumo aumentino moderatamente. L'indice generale armonizzato dei prezzi al consumo è aumentato dell'1,2 % nel 2018, ma è previsto un incremento pari solamente all'1,0 % nel 2019, per poi ritornare a un incremento dell'1,3 % nel 2020. L'inflazione di fondo dovrebbe aumentare gradualmente, in linea con la crescita dei salari.

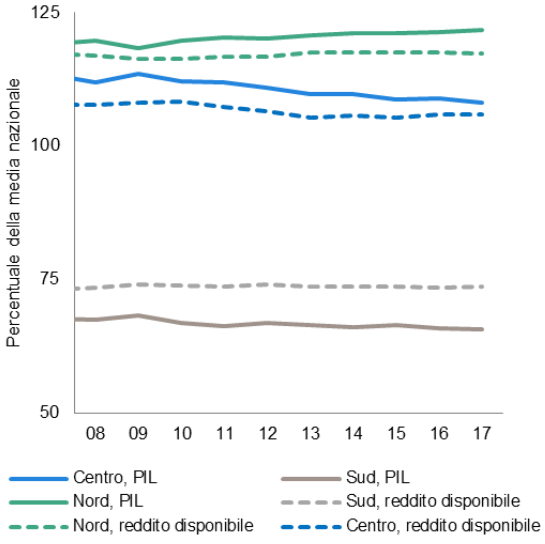
([8]) L'aumento salariale comprende anche il pagamento degli arretrati.

([9]) Nel 2018 per la prima ondata di contratti a tempo indeterminato concordati nell'ambito della riforma del Jobs Act e sostenuti da incentivi all'assunzione viene meno l'esenzione dai contributi sociali, il che comporta un aumento delle retribuzioni dei dipendenti.

Disparità di reddito, disparità interregionali e situazione sociale

Il reddito disponibile è inferiore rispetto al 2008 e la disparità di reddito rimane elevata. Nel 2017 il reddito lordo reale disponibile pro capite è stato inferiore di quasi il 9 % rispetto al 2008 e la crescita del reddito continua a essere inferiore alla media dell'UE. Nel 2017 il reddito del 20 % delle famiglie con il reddito più elevato è stato quasi sei volte superiore a quello delle famiglie con il reddito più basso (indicatore S80/S20 del rapporto tra quintili di reddito) ([10]). Il PIL pro capite nel Sud è solo due terzi della media nazionale, mentre le regioni settentrionali hanno superato la media nazionale di oltre il 20 %. La capacità del sistema di tassazione e trasferimento di mitigare le disuguaglianze interregionali attraverso trasferimenti di reddito tra regioni appare limitata (grafico 1.6).

Grafico 1.6: **Dispersione regionale del PIL reale e reddito disponibile pro capite**



(1) Reddito disponibile deflazionato mediante il deflatore dei consumi privati.
Fonte: ISTAT.

Il rischio di povertà rimane elevato. Come evidenziato dal quadro di valutazione della situazione sociale, nel 2017 il 28,9 % della popolazione era a rischio di povertà o di esclusione sociale. Questo tasso, anche se inferiore a quello dell'anno precedente, supera ancora sia il livello pre-crisi (25,5 % nel 2008) sia la media UE del 2017 (22,4 %). Il miglioramento della situazione del mercato del lavoro ha apportato un certo sollievo, ma la crescita dei salari è rimasta finora modesta. Le disparità di reddito a livello interregionale sono tuttora persistenti e le disparità sociali hanno un peso considerevole. L'Italia ha un sistema progressivo di imposizione del reddito delle persone fisiche, ma le prestazioni sociali per le persone in età lavorativa sono generalmente basse e, di conseguenza, non sono efficaci nel ridurre la povertà e le disuguaglianze (sezione 4.3.3). Per contro, la ricchezza è distribuita in maniera più equa grazie all'elevata percentuale di famiglie con un'abitazione di proprietà.

([10]) L'indicatore è dato dal rapporto tra il reddito disponibile equivalente del 20 % delle famiglie con il reddito più alto e il reddito del 20 % delle famiglie con il reddito più basso.

Sviluppi nel settore finanziario

I rendimenti dei titoli di Stato sono stati sottoposti a forti pressioni tra maggio e dicembre 2018. Le tensioni sui mercati dovute alle incertezze sull'orientamento della politica economica e di bilancio hanno influito sui mercati degli strumenti di capitale e del debito sovrano. Il rendimento dei titoli di Stato a dieci anni è passato dall'1,8 % all'inizio di maggio al 3,4 % alla fine di ottobre e il differenziale rispetto ai titoli tedeschi si è ampliato di 180 punti base nello stesso periodo. In dicembre le tensioni finanziarie si sono allentate e le condizioni di mercato sono migliorate progressivamente, pur rimanendo peggiori rispetto all'inizio dell'anno. In seguito all'accordo sul bilancio, il rendimento dei titoli di Stato a dieci anni è sceso al 3,0 % all'inizio di febbraio 2019, con una diminuzione del differenziale rispetto ai titoli tedeschi di 42 punti base.

Le agenzie di rating hanno declassato il rating dell'Italia o peggiorato le prospettive. Il 19 ottobre 2018 Moody's ha declassato il rating dell'Italia a Baa3 (BBB-), un livello al di sopra dell'"*investment grade*", mentre Standard & Poor's ha lasciato invariato il rating a BBB, ma ha modificato le prospettive da "stabili" a "negative" il 26 ottobre 2018. Le agenzie di rating hanno sottolineato l'aumento del fabbisogno di finanziamento, l'elevato rapporto debito/PIL e il peggioramento delle prospettive economiche quali fattori principali all'origine dell'azione di rating negativa. A seguito del declassamento del debito sovrano, le agenzie di rating hanno anche iniziato a

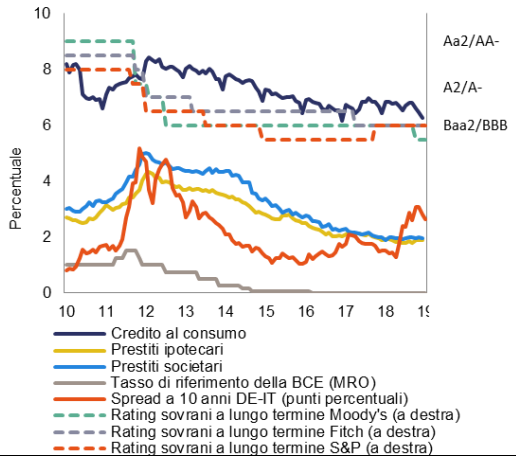
declassare i rating delle banche e delle imprese residenti (Banca d'Italia, 2018).

In un contesto caratterizzato dal calo dei mercati azionari a livello mondiale e dall'incertezza delle politiche interne, i prezzi dei titoli azionari hanno registrato un netto calo. L'indice di riferimento della Borsa valori di Milano ha perso quasi il 20 % del suo valore dall'inizio di maggio e il sottoindice delle banche è sceso di oltre il 37 % in ragione della notevole esposizione delle banche nazionali al debito sovrano italiano. Dalla metà di novembre 2018 sono aumentati i premi sui CDS (*credit default swap*) bancari, ma le azioni bancarie non hanno recuperato e i rapporti tra prezzo e valore contabile, un parametro di riferimento comune per la valutazione delle banche, sono diminuiti di oltre il 25 % dall'inizio del 2018 (BRI 2018).

Gli investitori non residenti hanno ridotto la loro esposizione nei confronti delle attività italiane. Tra maggio e novembre 2018 gli investitori non residenti hanno ridotto le loro consistenze in titoli di Stato e obbligazioni bancarie rispettivamente di 77,3 miliardi di EUR e di 16 miliardi di EUR. Per contro, i depositi presso le banche italiane sono rimasti stabili e a novembre i depositi del settore privato sono aumentati del 3,3 % rispetto allo stesso mese dell'anno precedente. Dal maggio 2018 i depositi delle famiglie e delle società non finanziarie nazionali sono rimasti sostanzialmente stabili, mentre le banche estere hanno aumentato i loro depositi, probabilmente perché tengono parte dei proventi delle recenti vendite di attività come depositi in Italia.

Le condizioni di prestito al settore privato mostrano i primi segni di inasprimento. I tassi di interesse sui prestiti societari e sui mutui ipotecari appaiono finora solo marginalmente influenzati dalle recenti turbolenze dei mercati e dall'aumento dei rendimenti dei titoli di Stato (grafico 1.7). Le indagini sul credito bancario indicano un inasprimento delle condizioni di credito, mentre il costo delle nuove emissioni di obbligazioni è in aumento dal maggio 2018. Inoltre, il peggioramento delle condizioni di finanziamento del debito sovrano tende a incidere sulle condizioni di credito delle banche con un certo ritardo. I prestiti alle imprese continuano a crescere a un ritmo moderato. I prestiti alle famiglie sono trainati dal credito al consumo, che tuttavia si sta indebolendo, in linea con l'economia. Nondimeno, l'aumento del rendimento dei titoli di Stato rischia di ripercuotersi sui costi di finanziamento delle banche ([11]) e il deterioramento del contesto macroeconomico potrebbe peggiorare la qualità del credito e compromettere le iniziative in corso per ridurre i tassi di crediti deteriorati. Di conseguenza una persistente diminuzione dei prezzi dei titoli di Stato e di altre attività comporterebbe costi di finanziamento più elevati per il settore privato e peserebbe sulla ricchezza delle famiglie ([12]).

Grafico 1.7: **Rating, differenziale sul debito sovrano, tassi di riferimento e tassi di prestito**



(1) Nuova attività
Fonte: Banca d'Italia, BCE, Bloomberg.

I rischi finanziari sono aumentati ma alcuni fattori mitigano l'impatto dello stress finanziario nel breve termine. Il debito del settore privato relativamente basso, ampie eccedenze commerciali e una posizione debitoria netta internazionale quasi equilibrata possono assorbire gran parte dello shock finanziario nel breve termine. Inoltre, l'elevata durata residua media del debito pubblico rallenta la trasmissione dell'aumento dei rendimenti dei titoli di Stato al costo medio del debito. Tuttavia, un marcato rallentamento dell'economia e tassi di interesse più

([11]) L'aumento dei rendimenti dei titoli di Stato è stato inoltre associato in passato a un significativo calo del tasso di crescita dei prestiti alle imprese da parte delle banche italiane, cfr. Bofondi et al., 2018 e Bocola, 2016.

([12]) Secondo la Banca d'Italia, le condizioni finanziarie delle famiglie rimangono solide, sebbene il calo dei prezzi dei titoli abbia già portato a una diminuzione del valore della loro ricchezza.

alti alla luce dell'elevato debito pubblico potrebbero esporre le vulnerabilità finanziarie.

Posizione esterna

L'avanzo delle partite correnti dell'Italia è rimasto sostanzialmente stabile nel 2018. In concomitanza con un peggioramento del contesto esterno, il saldo delle partite correnti ha registrato un'eccedenza del 2,7 % nel corso dei 12 mesi precedenti al novembre 2018. L'andamento delle esportazioni è peggiorato e le esportazioni italiane hanno perso quote di mercato a causa dell'apprezzamento dell'euro in termini nominali effettivi, del rallentamento in particolari mercati di esportazione e dell'incertezza a livello politico sulla politica commerciale globale. Per contro, la crescita delle importazioni è rimasta relativamente forte in ragione della ripresa ciclica degli investimenti e dell'aumento dei prezzi delle importazioni petrolifere. Di conseguenza, nello stesso periodo l'avanzo commerciale è sceso di 0,2 punti percentuali attestandosi al 2,8 % del PIL. Il saldo dei redditi primari a 12 mesi ha registrato un avanzo pari allo 0,8 % del PIL, dovuto in gran parte a miglioramenti del saldo dei redditi da investimenti (che nel settembre 2016 è diventato positivo).

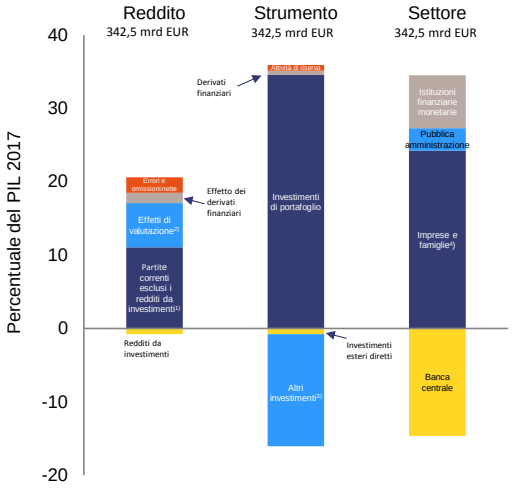
L'avanzo delle partite correnti riflette le decisioni di risparmio e di investimento dei diversi settori dell'economia. Dal 2009 il settore delle imprese è in una posizione di accreditamento netto, pari all'1,1 % del PIL nel 2017. Fino al 2014 le famiglie hanno aumentato il proprio accreditamento netto e ridimensionato gli investimenti residenziali in linea con il rallentamento del mercato delle abitazioni, ma l'accreditamento netto è sceso allo 0,9% del PIL nel 2017. Inoltre, la riduzione del disavanzo pubblico ha favorito il passaggio dell'economia italiana a una posizione di accreditamento netto.

Le stime indicano un avanzo delle partite correnti corretto per il ciclo dell'ordine del 2,3 % del PIL nel 2018. L'avanzo delle partite correnti rimane leggermente superiore al livello suggerito dai fondamentali, ossia circa l'1,5 % del PIL. Si stima che tale avanzo sia sufficiente a mantenere stabile la posizione patrimoniale netta sull'estero dell'Italia e ad avvicinarla maggiormente ai fondamentali (in assenza di effetti di valutazione) ([13]).

La posizione patrimoniale netta sull'estero (NIIP) si è avvicinata al pareggio. Dall'inizio del 2014, quando le passività nette verso l'estero hanno raggiunto un picco di quasi 400 miliardi di EUR (pari al 25 % del PIL), la NIIP dell'Italia è migliorata di 342,5 miliardi di EUR (pari al 20 % del PIL 2017). Le passività nette sono scese a 54,7 miliardi (pari al 3,1 % del PIL) nel terzo trimestre del 2018 (grafico 1.8) grazie ai persistenti avanzi delle partite correnti e con il sostegno degli effetti di valutazione. Questi ultimi sono stati determinati dal differenziale di rendimento tra le attività italiane (per lo più titoli di Stato) detenute da non residenti e le attività estere (principalmente azioni e partecipazioni in fondi di investimento) detenute da residenti ([14]). Il netto aumento dei rendimenti dei titoli di Stato dal maggio 2018 e il relativo calo dei prezzi dei titoli di Stato implica una diminuzione del valore delle passività estere e un miglioramento della posizione patrimoniale netta sull'estero.

([13]) Per maggiori informazioni sulla stima delle partite correnti sulla base dei fondamentali, cfr. Coutinho, L. et al. (2018).
([14]) Per l'approccio metodologico, cfr. Schipper (2017).

Grafico 1.8: **Variazione della posizione patrimoniale netta sull'estero (NIIP), 1° trimestre 2014-3° trimestre 2018**



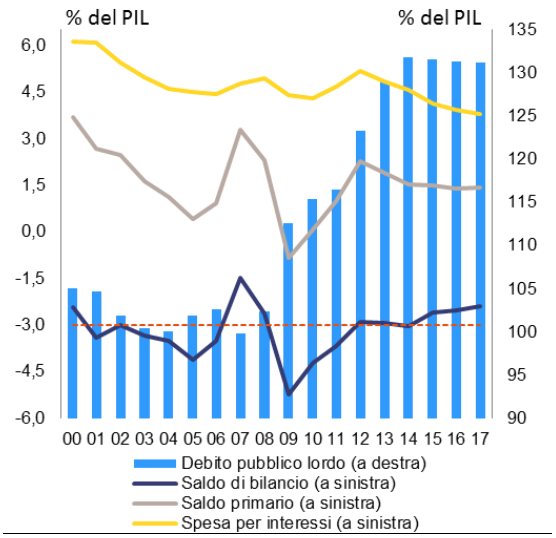
(1) Compreso il saldo del conto capitale.
(2) Comprese deviazioni metodologiche e concettuali rispetto alla bilancia dei pagamenti, svalutazioni e variazioni statistiche.
(3) Compresi prestiti e crediti commerciali, biglietti, monete e depositi e altri conti attivi e passivi.
(4) Comprese le società finanziarie ed escluse le istituzioni finanziarie monetarie, le società non finanziarie e le istituzioni senza scopo di lucro al servizio delle famiglie.
Fonte: Banca d'Italia, calcoli della Commissione.

Il saldo di TARGET2 è peggiorato nel secondo semestre del 2018. Dal maggio 2018 la posizione debitoria netta della Banca d'Italia nel sistema di pagamento europeo TARGET2 si è deteriorata e le passività nette hanno raggiunto un nuovo picco di 492,5 miliardi di EUR nell'agosto 2018. Alla fine dell'anno il saldo è sceso a 482 miliardi di EUR, in gran parte grazie ai flussi in entrata di dicembre.

Finanze pubbliche: disavanzo e debito pubblico

Nel complesso il saldo nominale e il saldo primario dell'Italia si sono sostanzialmente stabilizzati negli ultimi anni. Dopo il considerevole sforzo di bilancio del periodo 2010-2013, che ha portato l'avanzo primario sopra il 2 % del PIL, il saldo primario dell'Italia è sceso all'1,5 % del PIL nel 2014 ed è progressivamente peggiorato arrivando all'1,4 % del PIL nel 2017. Il disavanzo nominale è sceso dal 3 % del PIL nel 2014 al 2,6 % nel 2015, per poi ridursi gradualmente al 2,4 % del PIL nel 2017, grazie al calo della spesa per interessi. Quest'ultimo è anche il risultato dei tassi di interesse nominali storicamente bassi sui titoli di Stato di nuova emissione che sono stati resi possibili dalla politica accomodante della BCE.

Grafico 1.9: **Indicatori delle finanze pubbliche**



Fonte: Commissione europea

Per i prossimi anni si prevede che la crescita economica relativamente debole e i piani di bilancio attuali mettano sotto pressione il disavanzo pubblico. Stando alle proiezioni del governo su cui si basa la legge di bilancio approvata nel dicembre 2018, il disavanzo nominale delle amministrazioni pubbliche dovrebbe essere sceso all'1,9 % del PIL nel 2018, sostenuto dalla crescita economica e dal calo della spesa per interessi. Per il 2019 il governo prevede un aumento del disavanzo nominale al 2,0 % del PIL. Tuttavia, lo scenario macroeconomico su cui si fonda l'obiettivo di disavanzo per il 2019 è soggetto a rischi di revisione al ribasso, considerando che le previsioni d'inverno 2019 della Commissione prevedono una crescita economica inferiore rispetto a quelle del governo, in termini sia reali che nominali. Nel 2020 il disavanzo nominale delle amministrazioni pubbliche dovrebbe scendere all'1,8 % del PIL sulla base delle proiezioni del governo, che prevedono entrate supplementari pari all'1,2 % del PIL dall'aumento automatico delle aliquote IVA previsto per legge come clausola di salvaguardia. Tuttavia, considerando che negli ultimi anni tali clausole sono state sistematicamente abrogate senza mettere in atto adeguate misure di finanziamento alternative, vi sono elevati rischi di

un aumento significativo del disavanzo nominale nel 2020 sulla base dei piani del governo.

Non è prevista una riduzione del debito pubblico nei prossimi anni. Il rapporto debito lordo/PIL è aumentato considerevolmente durante la recessione a doppia v, dal 102,4 % nel 2008 al 131,8 % nel 2014, per poi scendere leggermente al 131,2 % nel 2017. Le proiezioni del governo su cui si basa il bilancio 2019 danno il rapporto debito/PIL in crescita al 131,7 % del PIL nel 2018, principalmente a causa di un ampio aggiustamento stock/flussi dovuto in parte alle fluttuazioni dei conti del Tesoro. Nel 2019 le autorità nazionali prevedono che il rapporto debito pubblico/PIL diminuisca di un punto percentuale, raggiungendo il 130,7 %, ipotizzando proventi da privatizzazioni pari all'1 % del PIL. Tuttavia, tale ipotesi non sembra realistica, considerando che i proventi da privatizzazioni registrati nel periodo 2016-2018 sono stati quasi nulli, nonostante l'obiettivo iniziale pari allo 0,5 % del PIL all'anno (documento programmatico di bilancio 2016). Senza prendere in considerazione i proventi da privatizzazioni, il rapporto debito pubblico/PIL dovrebbe rimanere stabile intorno al 132 %, sulla base delle proiezioni del governo. Tenuto conto dei rischi di revisione al ribasso che pesano sulle proiezioni macroeconomiche e di disavanzo del governo per il 2019, è probabile che quest'anno il rapporto debito pubblico/PIL superi il 132 %. Nel 2020, secondo le proiezioni del governo, il rapporto debito/PIL dovrebbe diminuire di 1,5 punti percentuali raggiungendo il 129,2 %, ipotizzando un gettito IVA aggiuntivo dall'attivazione delle clausole di salvaguardia pari all'1,2 % del PIL e proventi da privatizzazioni pari allo 0,3 % del PIL. Tuttavia, queste proiezioni sono soggette a rischi significativi, dato che negli ultimi anni le clausole di salvaguardia relative all'IVA sono state sistematicamente abrogate e gli obiettivi in termini di privatizzazioni sono stati disattesi.

Tabella 1.1: **Principali indicatori economici e finanziari - Italia**

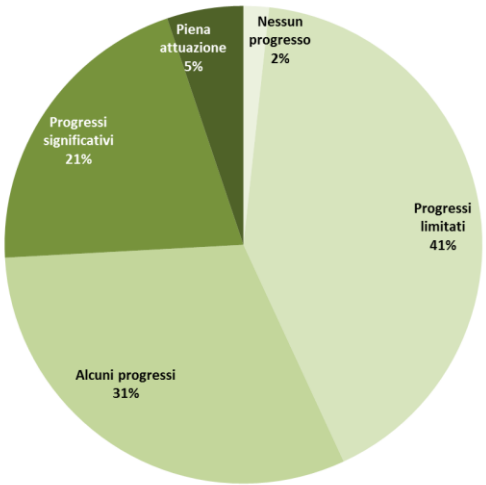
	2004-07	2008-12	2013-15	2016	2017	previsione 2018	previsione 2019
PIL reale (su base annua)	1,5	-1,5	-0,2	1,1	1,6	1,0	0,2
Crescita potenziale (su base annua)	0,9	-0,2	-0,1	-0,2	0,3	0,5	0,6
Consumi privati (su base annua)	1,2	-1,1	0,0	3,2	1,5	.	.
Consumi delle amm. pubbliche (su base annua)	0,4	-0,3	-0,5	0,3	-0,1	.	.
Investimenti fissi lordi (su base annua)	2,1	-5,0	-3,1	5,7	4,3	.	.
Esportazioni di beni e servizi (su base annua)	6,0	-0,9	3,5	6,6	5,7	.	.
Importazioni di beni e servizi (su base annua)	5,2	-2,7	3,6	10,7	5,2	.	.
Contributo alla crescita del PIL:							
domanda interna (su base annua)	1,2	-1,7	-0,6	1,4	1,6	.	.
scorte (su base annua)	0,1	-0,2	0,3	0,0	-0,4	.	.
esportazioni nette (su base annua)	0,2	0,5	0,1	-0,3	0,3	.	.
Contributo alla crescita potenziale del PIL:							
totale lavoro (ore) (su base annua)	0,3	-0,4	0,2	0,0	0,3	0,3	0,3
accumulazione di capitale (su base annua)	0,7	0,3	-0,1	-0,1	0,0	0,1	0,1
produttività totale dei fattori (su base annua)	-0,1	-0,1	-0,2	-0,1	0,0	0,0	0,1
Divario tra prodotto effettivo e prodotto potenziale	1,7	-1,8	-4,3	-2,3	-1,0	-0,3	0,3
Tasso di disoccupazione	7,2	8,4	12,2	11,7	11,2	10,7	10,4
Deflatore del PIL (su base annua)	2,2	1,5	1,4	2,1	0,5	1,3	1,3
Indice dei prezzi al consumo armonizzato (IPCA, su base annua)	2,2	2,4	0,5	-0,1	1,3	1,2	1,0
Retribuzione nominale per dipendente (su base annua)	2,9	2,0	0,8	0,3	0,2	1,8	0,9
Produttività del lavoro (reale, per dipendente, su base annua)	0,4	-1,0	0,1	-0,2	0,4	.	.
Costo del lavoro per unità di prodotto (CLUP, intera economia, su base annua)	2,2	2,4	0,5	1,1	-0,4	1,6	0,8
Costo reale del lavoro per unità di prodotto (su base annua)	0,0	0,9	-0,9	-0,9	-0,9	0,4	-0,5
Tasso di cambio effettivo reale (CLUP, su base annua)	1,4	-0,1	-0,6	-4,0	0,0	1,8	-1,9
Tasso di cambio effettivo reale (IPCA, su base annua)	0,1	-0,8	-0,7	-3,4	0,6	1,9	-1,6
Tasso di risparmio delle famiglie (risparmio netto in percentuale del reddito netto disponibile)	8,8	5,0	3,6	3,2	2,3	.	.
Flussi di crediti ai privati (dati consolidati, % del PIL)	9,9	2,9	-1,6	-0,1	2,1	.	.
Debito del settore privato (dati consolidati, % del PIL)	99,4	121,5	118,6	111,8	110,5	.	.
di cui debito delle famiglie, dati consolidati (% del PIL)	34,2	42,6	42,7	41,3	41,1	.	.
di cui debito delle società non finanziarie (dati consolidati, % del PIL)	65,2	78,9	75,9	70,5	69,3	.	.
Debiti deteriorati lordi (% del totale degli strumenti di debito e del totale di prestiti e anticipi) (2)	4,4	8,3	13,4	12,4	9,4	.	.
Società, accreditamento (+) o indebitamento (-) netto (% del PIL)	-0,3	0,4	2,5	3,4	4,1	3,6	4,3
Società, utile operativo lordo (% del PIL)	22,9	21,1	20,6	21,8	21,6	21,3	21,3
Famiglie, accreditamento (+) o indebitamento (-) netto (% del PIL)	2,5	1,1	1,9	1,5	0,9	0,8	1,0
Indice dei prezzi delle abitazioni al netto dell'inflazione (su base annua)	3,7	-1,6	-7,1	-3,9	-2,3	.	.
Investimenti in immobili residenziali (% del PIL)	5,6	5,5	4,6	4,3	4,4	.	.
Saldo delle partite correnti (% del PIL), BdP	-1,0	-2,3	1,5	2,5	2,8	2,6	2,5
Bilancia commerciale (% del PIL), BdP	-0,2	-0,8	2,7	3,2	3,0	.	.
Ragioni di scambio di beni e servizi (su base annua)	-1,5	-0,9	2,2	2,7	-1,8	-0,4	-0,1
Saldo del conto capitale (% del PIL)	0,1	0,1	0,1	-0,2	-0,1	.	.
Posizione patrimoniale netta sull'estero (% del PIL)	-17,9	-20,9	-21,1	-10,2	-6,3	.	.
NIIP esclusi gli strumenti non esposti al rischio di default (% del PIL) (1)	-9,5	-22,3	-20,6	-10,1	-4,6	.	.
Passività della IIP esclusi gli strumenti non esposti al rischio di default (% del PIL) (1)	94,7	114,2	123,6	122,7	121,2	.	.
Risultati delle esportazioni rispetto ai paesi avanzati (variazione % su 5 anni)	0,5	-11,7	-10,8	-5,5	-2,6	.	.
Quota del mercato delle esportazioni, beni e servizi (su base annua)	.	.	-0,3	3,0	-0,1	.	.
Flussi IDE netti (% del PIL)	0,8	1,1	0,1	-0,2	0,2	.	.
Saldo delle amministrazioni pubbliche (% del PIL)	-3,1	-3,7	-2,9	-2,5	-2,4	-1,9	-2,9
Saldo strutturale di bilancio (% del PIL)	-4,5	-3,1	-0,6	-1,5	-1,8	-1,8	-3,0
Debito pubblico lordo (% del PIL)	101,1	114,0	130,8	131,4	131,2	131,1	131,0
Rapporto gettito fiscale/PIL (%) (3)	40,2	42,1	43,5	42,5	42,4	42,1	41,9
Aliquota fiscale per singolo lavoratore con salario medio (%)	28,4	30,2	31,1	31,1	.	.	.
Aliquota fiscale per singolo lavoratore con il 50% del salario medio (%)	18,8	21,6	18,9	15,9	.	.	.

(1) NIIP esclusi gli investimenti diretti e il portafoglio partecipazioni.
(2) Gruppi bancari e singole banche nazionali, controllate e succursali di imprese estere UE e non UE.
(3) L'indicatore del rapporto gettito fiscale/PIL comprende i contributi sociali figurativi, pertanto differisce dall'indicatore del rapporto gettito fiscale/PIL utilizzato nella sezione relativa alla tassazione.
Fonte: Eurostat e BCE al 31 gennaio 2019, ove disponibili; Commissione europea per i dati previsionali (previsioni d'inverno 2019 per il PIL reale e l'indice IPCA, altrimenti previsioni d'autunno 2018).

2. PROGRESSI IN RELAZIONE ALLE RACCOMANDAZIONI SPECIFICHE PER PAESE

Dall'inizio del semestre europeo nel 2011, sul 57 % di tutte le raccomandazioni specifiche per paese rivolte all'Italia si sono registrati perlomeno "alcuni progressi" ([15]). Per il 43 % si sono registrati "progressi limitati" o "nessun progresso" (grafico 2.1). Tra i settori in cui si sono registrati maggiori progressi figurano le misure volte a combattere la corruzione e a riformare la pubblica amministrazione e il mercato del lavoro. Buoni passi avanti sono stati fatti anche nel settore bancario e per quanto riguarda la riduzione delle restrizioni nei mercati dei prodotti e dei servizi.

Grafico 2.1: **Attuazione complessiva delle raccomandazioni specifiche per paese 2011-2018 fino ad oggi (valutazione pluriennale)**



(1) La valutazione complessiva delle raccomandazioni specifiche per paese relative alla politica di bilancio esclude il rispetto del patto di stabilità e crescita.
(2) La valutazione pluriennale delle raccomandazioni considera l'attuazione delle raccomandazioni specifiche per paese dalla loro adozione fino alla relazione per paese 2019.
Fonte: Commissione europea

Per quanto riguarda le finanze pubbliche e la tassazione, sono stati compiuti progressi limitati nel dare seguito alle raccomandazioni specifiche per paese in questi ambiti. Gli sforzi si sono concentrati sul contenimento della spesa pubblica. La crescita delle retribuzioni del settore pubblico è stata moderata: gli stipendi sono aumentati nel 2017 per la prima volta dal 2011. Le precedenti riforme pensionistiche hanno contribuito a limitare le passività derivanti dall'invecchiamento demografico e a migliorare la sostenibilità a lungo termine delle finanze pubbliche. Tuttavia, è in atto un'inversione di tendenza: la quota della spesa totale destinata alle pensioni di vecchiaia dovrebbe aumentare, principalmente a seguito dell'attuazione del nuovo regime di prepensionamento nel 2019, segnando un passo indietro su alcuni elementi delle passate riforme delle pensioni. Non sono state intraprese privatizzazioni per ridurre il debito pubblico, cosicché i recenti obiettivi sono stati sistematicamente disattesi. Le spese fiscali sono state riesaminate ma non sono state ancora semplificate, l'Italia non ha rivisto i valori catastali obsoleti e la tassazione sul lavoro non è stata trasferita ad altre basi imponibili. L'imposta sulla prima casa è stata abrogata nel 2015. La fatturazione elettronica e la trasmissione elettronica degli scontrini per le operazioni commerciali, obbligatorie dal gennaio 2019, dovrebbero avere un impatto positivo sull'adempimento degli obblighi fiscali. Tuttavia, i ripetuti condoni fiscali possono incidere negativamente sull'adempimento degli obblighi fiscali, mentre sono stati compiuti sforzi limitati per combattere l'evasione fiscale con consenso, ad esempio incoraggiando i pagamenti elettronici.

Sono stati compiuti alcuni progressi nel dare seguito alle raccomandazioni in materia di giustizia civile, lotta alla corruzione, pubblica amministrazione e riduzione degli ostacoli alla concorrenza. A seguito della profonda riorganizzazione dei tribunali civili nel 2013, sono state varate alcune riforme della giustizia civile, aumentando la specializzazione e la digitalizzazione dei tribunali, rafforzando la risoluzione alternativa delle controversie e puntando a limitare gli abusi del processo tramite regole più rigorose in materia di ammissibilità dei ricorsi. Tuttavia, si attende ancora una riforma globale del processo civile. Nel complesso, la durata dei processi civili non è stata ridotta sensibilmente rispetto agli anni precedenti. La lotta contro la corruzione è stata intensificata nel 2012 mediante l'adozione di una legislazione anticorruzione generale, che ha anche istituito l'autorità nazionale anticorruzione. Nel 2017 è stato riformato l'istituto della prescrizione ed è stata estesa la protezione dei dipendenti pubblici

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

che segnalano illeciti (c.d. *whistleblower*). Nel dicembre 2018 è stata adottata una nuova legge anticorruzione, che introduce migliori tecniche investigative, sanzioni più severe e termini di prescrizione più lunghi per i reati di corruzione. Inoltre, a partire dal 2020, annulla i termini di prescrizione dopo una sentenza di condanna in primo grado. Tuttavia, l'efficace repressione della corruzione è ostacolata dalla durata dei procedimenti penali, sostanzialmente invariata dal 2014 in assenza di una riforma complessiva del processo penale, che comprenda anche il sistema di appello. Nel 2015 è stata adottata una riforma complessiva della pubblica amministrazione e nel 2018 è stato presentato un nuovo disegno di legge. Le misure previste semplificano e chiariscono il processo decisionale, incentivano la trasparenza e l'efficienza e migliorano la gestione del pubblico impiego. Queste potrebbero tuttavia risultare di difficile attuazione in settori specifici, ossia il pubblico impiego e le imprese pubbliche, mentre per la riforma dei servizi pubblici locali occorrerà una nuova iniziativa legislativa. Nel 2012 e 2017 sono state introdotte misure approfondite di liberalizzazione del mercato dei prodotti e servizi. Dal 2011 sono stati introdotti diversi pacchetti per ridurre gli oneri amministrativi che gravano sulle imprese e sui cittadini. Nel 2016 l'Italia ha riformato il codice degli appalti pubblici. Tuttavia, le misure annunciate o adottate di recente sembrano andare nella direzione opposta, in particolare nel settore del commercio al dettaglio e dei trasporti collaborativi.

Nel settore finanziario sono stati compiuti alcuni progressi. Si sono registrati significativi passi in avanti nel risanamento dei bilanci delle banche, in particolare per quanto concerne la cessione dei crediti deteriorati mediante vendite a titolo definitivo e cartolarizzazioni con il sostegno del regime di garanzia statale. La riforma del governo societario delle banche popolari si è arenata e quella delle banche di credito cooperativo è stata alquanto diluita e posticipata, mentre la riforma del quadro di insolvenza deve essere ancora completata. Sono stati compiuti alcuni progressi per quanto riguarda l'accesso ai mercati dei capitali e le misure adottate negli ultimi anni stanno lentamente dando frutti, anche se il credito bancario rimane la principale fonte di finanziamento per le imprese. Tuttavia, nell'ultimo anno gli sforzi di riforma hanno perso slancio. La recente abrogazione dell'incentivo alla capitalizzazione delle imprese appare in contrasto con l'obiettivo del rafforzamento patrimoniale delle imprese.

Per quanto riguarda il mercato del lavoro, i progressi in materia di riforme sono stati limitati. A più di quattro anni dalla sua introduzione, la riforma del Jobs Act rimane incompleta, poiché alcuni importanti elementi complementari non sono stati pienamente attuati. Nonostante i recenti sforzi per rendere più efficaci le politiche attive del mercato del lavoro, la capacità di collocamento e l'efficienza complessiva dei servizi pubblici per l'impiego restano deboli, le prestazioni variano notevolmente tra le regioni e i servizi per l'impiego sono scarsamente integrati e coordinati con altre politiche sociali ed educative. Il tasso di occupazione femminile rimane considerevolmente al di sotto della media dell'UE. Manca ancora una strategia complessiva che combini un sistema fiscale più efficiente con misure che contribuiscano a conciliare vita professionale e vita familiare, e che sia soggetta a valutazione e monitoraggio.

Nel complesso l'Italia ha compiuto progressi limitati nel dar seguito alle raccomandazioni specifiche per paese del 2018 ([16]). Non è stato registrato nessun progresso nell'allentamento della pressione fiscale sul lavoro, nonostante una lieve riduzione dell'onere fiscale per i lavoratori autonomi, e nella riduzione della quota delle pensioni di vecchiaia nella spesa pubblica, che dovrebbe invece aumentare. Sono stati compiuti progressi limitati nella lotta contro l'economia sommersa e nel rafforzamento dell'uso dei pagamenti elettronici. Sebbene i progressi siano stati limitati anche per quanto concerne le imprese pubbliche e i servizi pubblici locali, sono stati compiuti alcuni progressi nel miglioramento del quadro giuridico per la lotta alla corruzione, soprattutto grazie a una nuova legge anticorruzione. Tuttavia, non è stato registrato nessun progresso nel ridurre la durata dei processi civili e nell'affrontare le restrizioni alla concorrenza. Sono stati compiuti alcuni progressi

([16]) Per informazioni sui progressi registrati e sulle 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. La presente valutazione complessiva non comprende la valutazione del rispetto del patto di stabilità e crescita.

anche nell'affrontare il problema dei crediti deteriorati nel settore bancario e nell'attuazione della riforma dell'insolvenza, mentre i progressi sono stati limitati nel migliorare i finanziamenti basati sul mercato. I progressi sono stati limitati anche per quanto riguarda la partecipazione delle donne al mercato del lavoro e l'innovazione, la ricerca, le competenze e le infrastrutture digitali e l'istruzione terziaria professionalizzante. Si sono registrati alcuni progressi nell'attuazione della riforma delle politiche attive del mercato del lavoro.

Tabella 2.1: **Valutazione dell'attuazione delle raccomandazioni specifiche per paese 2018**

Italia	**Valutazione complessiva dei progressi rispetto alle raccomandazioni specifiche per paese 2018: XXX progressi**
Raccomandazione 1: *Assicurare che il tasso di crescita nominale della spesa pubblica primaria netta non superi lo 0,1 % nel 2019, corrispondente a un aggiustamento strutturale annuo dello 0,6 % del PIL. Utilizzare entrate straordinarie per accelerare la riduzione del rapporto debito pubblico/PIL. Spostare la pressione fiscale dal lavoro, in particolare riducendo le agevolazioni fiscali e riformando i valori catastali non aggiornati. Intensificare gli sforzi per ridurre l'economia sommersa, in particolare potenziando i pagamenti elettronici obbligatori mediante un abbassamento dei limiti legali per i pagamenti in contanti. Ridurre il peso delle pensioni di vecchiaia nella spesa pubblica al fine di creare margini per l'altra spesa sociale.* (Rilevante per la procedura per gli squilibri macroeconomici).	**Nessun progresso** • Nessun progresso riguardo all'alleggerimento della pressione fiscale sui fattori produttivi, alla revisione delle agevolazioni fiscali e alla riforma del sistema catastale • Progressi limitati nel potenziamento delle fatturazioni e dei pagamenti elettronici obbligatori • Nessun progresso riguardo alla riduzione della quota delle pensioni di vecchiaia nella spesa pubblica
Raccomandazione 2*: Ridurre la durata dei processi civili in tutti i gradi di giudizio razionalizzando e facendo rispettare le norme di disciplina procedurale, incluse quelle già prese in considerazione dal legislatore. Aumentare l'efficacia della prevenzione e repressione della corruzione riducendo la durata dei processi penali e attuando il nuovo quadro anticorruzione. Assicurare il rispetto del nuovo quadro normativo per le imprese di proprietà pubblica e accrescere l'efficienza e la qualità dei servizi pubblici locali. Affrontare le restrizioni alla concorrenza, in particolare nel settore dei servizi, anche mediante una nuova legge annuale sulla concorrenza.* (Rilevante per la procedura per gli squilibri macroeconomici).	**Progressi limitati** • Nessun progresso nella riduzione della durata del processo civile • Alcuni progressi nel potenziamento della lotta contro la corruzione • Progressi limitati riguardo alle imprese di proprietà pubblica e ai servizi pubblici locali • Nessun progresso nell'affrontare le restrizioni della concorrenza
Raccomandazione 3: *Mantenere il ritmo della riduzione dell'elevato stock di crediti deteriorati e sostenere ulteriori misure di ristrutturazione e risanamento dei bilanci delle banche, anche per gli istituti di piccole e medie dimensioni, e attuare tempestivamente la riforma in materia di insolvenza. Migliorare l'accesso delle imprese ai mercati finanziari.* (Rilevante per la procedura per gli squilibri macroeconomici).	**Alcuni progressi** • Alcuni progressi riguardo ai crediti deteriorati e alla ristrutturazione delle banche • Progressi limitati nel migliorare l'accesso ai mercati dei capitali
Raccomandazione 4*: Accelerare l'attuazione della riforma delle politiche attive del lavoro per garantire parità di accesso a servizi di assistenza nella ricerca di lavoro e alla formazione. Incoraggiare la partecipazione delle donne al mercato del lavoro attraverso una strategia globale, razionalizzando le politiche di sostegno alle famiglie ed estendendo la copertura delle strutture di assistenza all'infanzia. Promuovere la ricerca, l'innovazione, le competenze digitali e le infrastrutture mediante investimenti meglio mirati e accrescere la partecipazione all'istruzione terziaria professionalizzante*. (Rilevante per la procedura per gli squilibri macroeconomici).	**Progressi limitati** • Alcuni progressi nell'attuazione della riforma delle politiche attive del mercato del lavoro • Progressi limitati nell'incoraggiare la partecipazione delle donne al mercato del lavoro • Progressi limitati riguardo all'innovazione, alle competenze digitali, alle infrastrutture e all'istruzione terziaria professionalizzante

(1) La valutazione globale della raccomandazione 1 non comprende la valutazione del rispetto del patto di stabilità e crescita.
Fonte: Commissione europea

Riquadro 2.1: **I fondi e i programmi dell'UE contribuiscono ad affrontare i problemi strutturali e a promuovere la crescita e la competitività in Italia**

L'Italia è uno dei maggiori beneficiari dei fondi SIE. Nell'attuale quadro finanziario pluriennale, l'assegnazione finanziaria a titolo dei programmi dei Fondi strutturali e di investimento europei (fondi SIE), volta a sostenere l'Italia nel far fronte alle sfide riguardanti lo sviluppo, ammonta a 44,6 miliardi di EUR (a cui dovrebbero aggiungersi 30,5 miliardi di EUR di contributi nazionali). L'allocazione globale è ripartita tra i diversi fondi SIE: il 48,5 % proviene dal Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), il 22,8 % dal Fondo sociale europeo (FSE), il 23,4 % dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), il 4,1 % dall'Iniziativa a favore dell'occupazione giovanile (YEI) e l'1,2 % dal Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP).
Alla fine del 2018 l'Italia è in ritardo nell'attuazione dei fondi SIE rispetto alla media dell'UE. In termini di tasso di selezione (% della dotazione totale selezionata per l'attuazione di progetti specifici), il livello registrato per l'Italia è del 56 % rispetto al 63 % per l'UE nel suo complesso. Analogamente, sebbene abbia reso possibile il conseguimento degli obiettivi di fine anno per il 2018, il tasso dei pagamenti per l'Italia (20 %) rimane al di sotto della media dell'UE (27 %).

I fondi dell'UE sono utilizzati per affrontare le sfide individuate nelle raccomandazioni specifiche per paese 2018. Per quanto riguarda la **partecipazione al mercato del lavoro**, il FSE sostiene la riforma delle politiche attive del mercato del lavoro, in particolare rafforzando i servizi pubblici per l'impiego e l'attuazione del sistema di garanzia per i giovani. Entro novembre 2018 oltre 1,4 milioni di giovani si erano iscritti al programma, di cui 1,1 milioni erano stati presi in carico; circa il 56 % di essi ha beneficiato di una misura politica attiva. Nel campo dell'inclusione sociale, il FSE contribuisce a sostenere la strategia nazionale di lotta alla povertà (REI — Reddito di Inclusione), mentre le azioni finanziate nel quadro del programma "Istruzione" contribuiscono all'attuazione della riforma della "Buona scuola".

Nel settore delle **infrastrutture**, 2,45 miliardi di EUR di fondi SIE sono assegnati agli investimenti nelle reti di trasporto, 1,4 miliardi di EUR alle infrastrutture per i trasporti urbani sostenibili e 889 milioni di EUR alle reti internet veloci, di cui 577 milioni di EUR per 100 Mbps e oltre. In questi settori i progetti dovrebbero essere completati entro la fine del periodo di programmazione 2014/20. Nello specifico 1 717 646 famiglie dovrebbero fruire di infrastrutture a banda larga, mentre i progetti ferroviari dovrebbero ammodernare 270 km situati prevalentemente nella sezione della fondamentale rete TEN-T dell'Italia meridionale, quali i tratti Napoli-Bari e Messina-Catania-Palermo. La spesa dell'UE per le infrastrutture in Italia è rafforzata dal meccanismo per collegare l'Europa. Nell'ambito degli inviti 2014-2017, i richiedenti italiani hanno presentato 164 proposte ammissibili. Sono stati selezionati 59 progetti: i beneficiari italiani hanno ricevuto 1,5 miliardi di EUR di finanziamenti a favore dei trasporti a titolo del meccanismo per collegare l'Europa e hanno realizzato investimenti per un totale di 3,8 miliardi di EUR. Questo importo riguarda progetti ferroviari transfrontalieri chiave, quali la galleria di base del Brennero o il nuovo collegamento ferroviario Lione-Torino.

I fondi SIE sono utilizzati anche per migliorare, principalmente nell'Italia meridionale, la qualità delle aree, degli impianti e delle attrezzature per la **fornitura di servizi pubblici locali** nei settori della prevenzione dei rischi (2,3 miliardi di EUR), dell'economia circolare e della gestione delle risorse idriche (1,4 miliardi di EUR). I fondi SIE dovrebbero generare benefici per quanto riguarda l'approvvigionamento idrico (1 373 786 persone dovrebbero fruire di un servizio migliore entro la fine del periodo di programmazione 2014/20), il trattamento delle acque reflue (4 014 540 abitanti equivalenti), il riciclaggio dei rifiuti (877 800 tonnellate/anno), la protezione contro le inondazioni (196 070 persone), la protezione contro gli incendi boschivi (1 693 859 persone), gli habitat conservati (273 915 ettari).

Inoltre i programmi dell'UE sono ampiamente utilizzati in Italia per **promuovere la ricerca e**

l'innovazione. Nell'attuale quadro finanziario pluriennale, nell'ambito dei fondi SIE sono stanziati 4,2 miliardi di EUR per la ricerca e lo sviluppo. Entro la fine del periodo di programmazione, i programmi cofinanziati a titolo dei fondi SIE dovrebbero offrire sostegno a 6 945 imprese per sviluppare la cooperazione con istituti di ricerca e a 4 528 imprese per introdurre nuovi prodotti nei relativi mercati. I programmi cofinanziati nell'ambito dei fondi SIE dovrebbero inoltre sostenere 3 750 nuovi ricercatori equivalenti a tempo pieno e 4 962 ricercatori equivalenti a tempo pieno che operano in infrastrutture di ricerca migliorate. Inoltre, gli investimenti privati combinati al sostegno pubblico per progetti di innovazione o di R&S dovrebbero raggiungere i 2,18 miliardi di EUR entro la fine del periodo 2014/20. Un ulteriore impulso alla ricerca e all'innovazione è dato da Orizzonte 2020, poiché i partecipanti provenienti dall'Italia hanno ricevuto finora 3,01 miliardi di EUR, con una proiezione di 5,42 miliardi di EUR entro la fine del 2014/20, corrispondente a un aumento del 49,2 % rispetto ai 3,63 miliardi di EUR ricevuti nell'ambito del 7º PQ. I candidati dell'Italia sono stati premiati con 1812 marchi di eccellenza, collocando l'Italia al 2º posto nell'UE.

Il finanziamento dell'UE contribuisce alla mobilitazione di **investimenti privati**. In particolare, i fondi SIE da soli mobilitano capitali privati supplementari stanziando circa 2,6 miliardi di EUR sotto forma di prestiti, garanzie ed equity. Ciò comprende 320 milioni di EUR destinati all'Iniziativa PMI che prevede la cartolarizzazione dei prestiti esistenti, consentendo alle imprese di ricevere prestiti, con un effetto leva previsto del 9,7. Complessivamente, l'8,3 % dei fondi SIE è assegnato sotto forma di strumenti finanziari.

Su richiesta di uno Stato membro, la Commissione può fornire un sostegno tecnico su misura mediante il programma di sostegno alle riforme strutturali inteso ad aiutare gli Stati membri nell'attuazione di riforme volte a favorire la crescita allo scopo di affrontare le sfide individuate nel processo del semestre europeo o altre riforme nazionali. L'Italia, ad esempio, riceve assistenza per l'elaborazione di un sistema di contabilità per competenza per la pubblica amministrazione italiana (in base ai principi contabili europei e internazionali per il settore pubblico - IPSAS/EPSAS). La Commissione continua inoltre ad assistere le autorità nei loro sforzi per combattere l'evasione fiscale, in particolare sviluppando una metodologia per stimare il divario relativo alle accise. Inoltre, nel 2018 sono state avviate attività per migliorare l'efficienza e l'efficacia del meccanismo di denuncia delle irregolarità per combattere la corruzione e sostenere l'attuazione della strategia digitale nazionale italiana.

In Italia il volume complessivo delle operazioni approvate dalla Banca europea per gli investimenti (BEI) con il sostegno del **Fondo europeo per gli investimenti strategici (FEIS)** ammonta a 9,6 miliardi di EUR e dovrebbe innescare investimenti pubblici e privati aggiuntivi per un totale di 57 miliardi di EUR (febbraio 2019). L'Italia si colloca al 6º posto per quanto riguarda il volume complessivo delle operazioni approvate in percentuale del PIL. Finora sono stati approvati 81 progetti che riguardano l'Italia nell'ambito della finestra per le infrastrutture e l'innovazione del FEIS. Essi ammontano complessivamente a 7 miliardi di EUR di finanziamenti, che a loro volta dovrebbero generare investimenti per 30,6 miliardi di EUR. Nell'ambito della componente PMI sono stati approvati 76 accordi con banche intermediarie per un totale di 2,6 miliardi di EUR, che dovrebbero mobilitare circa 26,9 miliardi di EUR di finanziamenti totali. Si prevede che 215 614 PMI e imprese a media capitalizzazione possano beneficiare di questo sostegno. Un esempio degno di nota di tale progetto in Italia è rappresentato da "Servizi idrici Acquedotto pugliese". Acquedotto pugliese è il più grande operatore di servizi idrici integrati nell'Italia meridionale. La BEI mette a disposizione finanziamenti per 200 milioni di EUR per migliorare la rete idrica e investire in impianti di depurazione dell'acqua allo scopo di aumentare la disponibilità e la qualità dell'acqua potabile distribuita alla popolazione locale.

Le azioni dell'UE rafforzano le autorità nazionali, regionali e locali e la società civile. L'Italia ha stanziato 1,2 miliardi di EUR, l'importo più elevato nell'UE, per rafforzare la capacità delle pubbliche amministrazioni a vari livelli e promuovere una stretta cooperazione con le parti

interessate. Queste risorse si concentrano sul miglioramento, la semplificazione e la modernizzazione delle procedure e dell'organizzazione della pubblica amministrazione, con azioni specifiche volte anche a migliorare l'efficacia delle misure anticorruzione e a rafforzare il sistema giudiziario.

3. RISULTATI GENERALI RIGUARDANTI GLI SQUILIBRI, I RISCHI E LE QUESTIONI RELATIVE ALL'ADEGUAMENTO

La relazione sul meccanismo di allerta 2019 è giunta alla conclusione che per l'Italia debba essere effettuato un nuovo esame approfondito per valutare la persistenza o il rientro degli squilibri del paese. Nella primavera del 2018 sono stati individuati per l'Italia squilibri macroeconomici eccessivi (Commissione europea, 2019d) che riguardavano, in particolare, l'elevato debito pubblico, la bassa crescita della produttività, l'elevato tasso di disoccupazione e lo stock di prestiti deteriorati. Nella presente sezione sono sintetizzati i risultati delle analisi effettuate nell'ambito dell'esame approfondito della procedura per gli squilibri macroeconomici, illustrato in diverse sezioni della presente relazione ([17]).

Squilibri e relativa gravità

L'elevato debito pubblico italiano è un forte elemento di vulnerabilità per l'economia. Attestatosi al 131,2 % del PIL nel 2017, il debito pubblico dell'Italia si traduce in elevati costi di servizio (3,8 % del PIL nel 2017). Questi ultimi riducono le risorse disponibili per aumentare la produttività — già limitate dallo sbilanciamento di lunga data della spesa pubblica verso le pensioni di vecchiaia — e attuare politiche anticicliche in caso di shock economici negativi. Inoltre, il notevole fabbisogno di rinnovo collegato all'elevato debito pubblico espone le finanze pubbliche italiane a improvvisi aumenti dell'avversione al rischio sui mercati finanziari. Come verificatosi fin dal maggio 2018, le fluttuazioni relative alle percezioni e delle preferenze dei mercati possono tradursi in un'elevata volatilità e forti aumenti dei rendimenti dei titoli sovrani, con potenziali ricadute negative sul settore bancario e, in ultima istanza, sulle condizioni di finanziamento per le imprese e le famiglie.

La lenta crescita della produttività ostacola la correzione degli squilibri macroeconomici. Una dinamica della produttività più forte sarebbe un fattore chiave per aumentare il potenziale di crescita dell'Italia e rafforzare la sua resilienza economica. Nonostante la recente ripresa della produttività del lavoro, i livelli di produttività complessivi rimangono bassi e il divario tra l'Italia e l'UE continua ad aumentare.

Le condizioni del mercato del lavoro sono migliorate solo lentamente. Nel 2018 il numero degli occupati ha superato i livelli pre-crisi. Tuttavia, poiché gli incentivi all'assunzione sono scaduti alla fine del 2016, la crescita dell'occupazione è stata determinata quasi esclusivamente dal lavoro temporaneo. Nel terzo trimestre del 2018 i tassi di attività delle donne sono rimasti bassi, scendendo al di sotto dei livelli del 2016.

Nonostante la forte riduzione dei crediti deteriorati registrata di recente, i livelli ereditati dal passato sono ancora elevati. Il tasso lordo di crediti deteriorati è sceso dall'11,5 % a fine 2017 al 10,2 % nel secondo trimestre del 2018. Nonostante i progressi compiuti, il vecchio stock di crediti deteriorati e di inadempienze probabili rimane elevato in termini assoluti e rispetto ad altri paesi dell'UE. A causa dell'elevata esposizione delle banche al loro debito sovrano, i maggiori rendimenti dei titoli sovrani hanno inciso negativamente sulle posizioni patrimoniali delle banche, facendo salire i costi di finanziamento e limitando l'accesso ai finanziamenti all'ingrosso non garantiti. Di recente le banche italiane hanno adottato criteri più rigorosi per la concessione dei crediti a causa dell'incertezza dei mercati. Di conseguenza il credito delle banche alle imprese non finanziarie, soprattutto a quelle di piccole dimensioni, rimane modesto, limitando la crescita complessiva degli investimenti in Italia.

L'Italia ha forti legami commerciali e finanziari con la zona euro, di cui rappresenta il 16 % del PIL. Il paese rimane un'importante fonte di ricadute commerciali e finanziarie (tabelle 3.1 e 3.2). Le esportazioni di beni e servizi verso il resto della zona euro rappresentano il 13 % del PIL italiano e l'Italia è anche un importante mercato di esportazione per tutta una serie di paesi della zona euro. Inoltre, l'economia italiana ha forti legami finanziari con gli altri paesi della zona euro.

([17]) Le analisi rilevanti ai fini dell'esame approfondito sono riportate nelle seguenti sezioni: Finanze pubbliche (sezione 4.1); Settore finanziario (sezione 4.2); Mercato del lavoro (sezione 4.3); Investimenti (sezione 4.4).

Tabella 3.1: **Mappa termica degli effetti secondari sull'estero dell'Italia**

	Partner UE																										
	AT	BE	BG	HR	CY	CZ	DK	EE	FI	FR	DE	EL	HU	IE	IT	LV	LT	LU	MT	NL	PL	PT	RO	SK	SI	ES	SE	UK
Importazioni	3,1	4,7	6	4	1,1	4,1	1	0,8	0,7	1,8	2,2	2,3	4,6	3,1		0,8	2	11,8	6,1	3,3	2,4	1,2	4,6	4,8	8,8	2,1	1	0,8
Importazioni in valore aggiunto	2,1	1,7	2,9	3,9	2,5	2,1	1,2	1,3	0,9	1,8	1,8	2,1	2,4	1,1		1,5	1,5	2,2	5,6	1,1	2,0	1,5	2,8	2,0	5,5	1,6	1,0	1,1
Passività finanziarie	9,9	12,1	0,6	0,6	4,7	1,3	2,7	1,2	3,4	19,3	9,3	6,5	1,3	67,1		0,7	0,2	579,1	15,7	20,4	0,3	13,5	0,2	2,6	6,3	12,6	1,3	9,8
Attività finanziarie	12,1	6,2	2,7	3,5	2,4	0,8	1,6	0,6	2,9	11,8	4,0	1,8	1,9	38,0		0,8	0,5	906,0	8,6	23,5	0,6	4,4	3,8	5,6	3,1	8,4	2,6	5,5
Passività (verso banche)	1,1	0,9							0	11,3	2,3	0,5		0,4						3,6		2,5				4,9	0,1	1
Crediti bancari	17,5	1,2		44,5	4,6	13,1	0,7	0,6	0,8	2,2	5	1,5	9,5	3,1		1	0,7	44,8		2	1	1,5		20,3	10,2	4,6	0,3	1,7

(1) Dati transfrontalieri per l'Italia, espressi in% del PIL del paese partner. La tonalità più scura di rosso corrisponde al percentile 95 e la tonalità più scura del verde al percentile 5. I percentili sono stati calcolati per ciascuna variabile sulla base dell'intero campione disponibile di esposizioni bilaterali tra i paesi dell'UE. Gli spazi vuoti corrispondono a dati mancanti. I dati si riferiscono a: Importazioni — 2016, Importazioni (in valore aggiunto) — 2014, Passività finanziarie — 2015, Attività finanziarie — 2015, Passività (verso banche) — 2018-2°trimestre, Crediti bancari 2018-2° trimestre.
Fonte: ONU, OCSE, WIOD, BRI e servizi della Commissione

Evoluzione, prospettive e risposte politiche

Nei prossimi anni non è previsto un calo importante del debito pubblico italiano. Dopo la lenta riduzione osservata negli ultimi anni, le proiezioni del governo danno un rapporto debito pubblico/PIL in crescita al 131,7 % nel 2018. La riduzione del debito pubblico prevista dal governo per il 2019 e il 2020 è soggetta a significativi rischi al ribasso, in quanto presuppone elevati proventi da privatizzazioni (1 % del PIL) nel 2019 e consistenti entrate derivanti dall'attivazione delle clausole di salvaguardia dell'IVA nel 2020 (1,2 % del PIL). Secondo le previsioni i rendimenti dei titoli sovrani, che sono aumentati in modo significativo nel 2018 e sono diminuiti solo in parte verso la fine dell'anno, dovrebbero aumentare ulteriormente a partire dal 2020 in Italia, come nel resto della zona euro. Nel 2018 gli investitori esteri hanno diminuito le loro quote di obbligazioni sovrane italiane, mentre le banche italiane hanno aumentato la loro esposizione. Tuttavia, nonostante gli episodi di scarsa liquidità sul mercato osservati alla fine di maggio, che hanno temporaneamente inciso sui rendimenti dei titoli sovrani di altri Stati membri, le ricadute negative sul resto dell'UE sono state limitate. Secondo gli indicatori standard di rischio per la sostenibilità di bilancio e l'analisi della sostenibilità del debito effettuata dalla Commissione, l'Italia dovrà confrontarsi con sfide importanti in materia di sostenibilità di bilancio a medio e lungo termine. A questa valutazione contribuiscono l'elevato stock di debito, la sensibilità verso gli shock macroeconomici-fiscali e i futuri costi dell'invecchiamento. Le nuove misure in materia di pensioni sono un passo indietro rispetto alle precedenti riforme e, secondo le previsioni, dovrebbero peggiorare la sostenibilità di bilancio, aumentando la spesa pensionistica nei prossimi anni e ostacolando forse la crescita potenziale.

La produttività è aumentata di recente, ma le riforme volte a rafforzare la produttività sono ancora in sospeso, attuate in modo insufficiente o di portata limitata. Per il periodo 2018-2020 le proiezioni indicano un moderato incremento della produttività del lavoro. Tuttavia, l'impatto delle recenti riforme sulla produttività è solo graduale e talvolta è ostacolato da un'attuazione inadeguata. La riforma delle politiche attive del mercato del lavoro mira a superare gli attriti del mercato del lavoro e, in particolare, a ridurre gli squilibri tra domanda e offerta di competenze attraverso una formazione e un'istruzione adeguate. Tuttavia, a tre anni dall'adozione della riforma, queste misure non sono ancora pienamente attuate. Inoltre, un approccio frammentario ostacola riforme efficaci per stimolare la concorrenza sui mercati dei prodotti e, di conseguenza, aumentare l'innovazione e la produttività.

L'indebolimento dell'attività economica associata a persistenti problemi strutturali mette a rischio la crescita dell'occupazione. Nel terzo trimestre del 2018 il tasso di disoccupazione è sceso al 10,2 %, mentre la disoccupazione giovanile è rimasta elevata, attestandosi a circa il 32 %. Il rallentamento dell'economia, in combinazione con, in media, bassi livelli di istruzione e un persistente squilibrio tra domanda e offerta di competenze, potrebbe incidere sulla crescita dell'occupazione. D'altro canto, rimangono inefficaci misure politiche che avrebbero il potenziale di rilanciare la dinamica dell'occupazione una volta avviata la ripresa dell'attività economica, come un aumento del livello di concorrenza sui mercati dei prodotti.

Le banche hanno adottato diverse misure per ridurre i loro crediti deteriorati e affrontare il rischio sovrano. Oltre ad aver migliorato la loro capacità interna di riassorbimento, le banche hanno tratto beneficio anche dal sostegno pubblico per la cessione dei crediti deteriorati, come la garanzia dello Stato sulla cartolarizzazione dei crediti deteriorati, che non presenta elementi di aiuto di Stato, e da un vivace mercato secondario per le attività che hanno subito una riduzione di valore. Sebbene finora l'incertezza del mercato non abbia compromesso in modo significativo le vendite di crediti deteriorati, compreso il prezzo di cessione, i rischi al ribasso per le cessioni di crediti deteriorati prevalgono nell'attuale fragile ambiente di mercato. Per attenuare l'impatto sulla base patrimoniale dei rendimenti elevati dei titoli sovrani, diverse banche hanno adottato strategie per riequilibrare una parte dei loro portafogli di titoli sovrani spostandoli nella categoria "held-to collect" (che non è "marked-to-market"). Tuttavia, è probabile che le riserve di capitale delle banche più piccole continuino a risentire dell'incremento dello spread sui titoli sovrani.

Valutazione generale

Secondo le previsioni gli squilibri che permangono in Italia non dovrebbero riassorbirsi nel breve periodo o potrebbero addirittura deteriorarsi. È importante sottolineare che il rapporto debito pubblico/PIL rimane molto elevato e la sua riduzione in futuro è ostacolata dagli attuali piani di bilancio, che indeboliscono la ripresa economica, e da oneri finanziari ancora più elevati. L'elevato livello del debito è una potenziale fonte di ricadute negative per la zona euro, sebbene finora il contagio derivante da una maggiore volatilità del mercato sia stato limitato. Le condizioni del mercato del lavoro stanno gradualmente migliorando, ma il tasso di disoccupazione continua ad essere importante ed è ancora molto al di sopra dei livelli pre-crisi, in particolare per i giovani e i disoccupati di lunga durata. Le prospettive economiche sono soggette a rischi amplificati di una revisione al ribasso, nel contesto di un aumento indotto dalle politiche dei rendimenti del debito sovrano e di un debito pubblico molto elevato. Ciò si aggiunge alle debolezze strutturali dell'Italia, quali una modesta crescita della produttività, un tasso di investimento ancora basso e la riduzione della popolazione in età lavorativa, tutti elementi che pesano sulla crescita potenziale dell'Italia. Il risanamento dei bilanci delle banche ha registrato notevoli progressi, ma permangono vulnerabilità significative, relative in particolare all'esposizione delle banche al loro debito sovrano e alle carenze delle banche di piccole e medie dimensioni. Sul versante positivo, la posizione sull'estero dell'Italia è relativamente forte, con un avanzo delle partite correnti e una posizione patrimoniale netta sull'estero più vicina all'equilibrio. Nondimeno, i fattori non di costo continuano a pesare sull'andamento delle esportazioni. Sono state attuate alcune riforme strutturali per dare seguito alle raccomandazioni specifiche per paese per il 2018 (sezione 2) che, nel caso dell'Italia, sono tutte connesse ai suoi squilibri macroeconomici. Il ritmo delle riforme ha però subito un notevole rallentamento a partire dal 2018 e in alcuni settori di riforma si manifestano elementi che lasciano presupporre una marcia indietro. L'attuazione coerente delle riforme previste e un sufficiente livello di ambizione per quanto riguarda le prossime riforme sono fondamentali per affrontare con decisione gli squilibri macroeconomici dell'Italia.

Riquadro 3.1: **Riforme strutturali e ricadute potenziali — il caso dell'Italia**

Si discute su entità e direzione delle ricadute transfrontaliere delle riforme strutturali. Mentre l'effetto della domanda (maggiore domanda di prodotti esteri) genera senza dubbio effetti di ricaduta positivi, le riforme in genere migliorano anche la competitività di un paese e ciò può andare (relativamente) a spese di altri paesi. Il fatto che l'effetto netto sia positivo o negativo dipende dalla forza relativa di questi due effetti opposti ed è prevedibilmente connesso alla riforma specifica. In un esercizio di simulazione tipo ([1]) l'impatto di una serie completa di riforme è quantificato per tutti gli Stati membri dell'UE in modo armonizzato (Varga e in't Veld, 2014). In relazione a un'ampia serie di indicatori strutturali, il parametro di riferimento è definito come la media dei tre paesi che presentano i risultati migliori, per poi colmare a metà tali distanze nella simulazione, per tutti gli indicatori e per ciascun paese separatamente. Un aggiornamento di questo esercizio per l'Italia è riportato nella tabella seguente, sulla base degli indicatori più recenti (ma senza tener conto delle misure di riforma introdotte da ultimo). Poiché l'entità degli shock di riforma ivi simulati si basa su un'analisi comparativa armonizzata, tali shock non corrispondono necessariamente alle passate raccomandazioni specifiche per paese del semestre europeo, ma illustrano il potenziale impatto delle riforme strutturali sulle economie degli Stati membri.

Le riforme simulate riguardano i seguenti settori: regolamentazione e ingresso nel mercato dei prodotti, partecipazione al mercato del lavoro, struttura fiscale e sovvenzioni a favore di R&S. Per l'Italia, le maggiori "lacune di riforma" individuate riguardano la regolamentazione dei mercati dei prodotti (maggiorazioni relative al settore dei servizi e costi di ingresso), la struttura fiscale (come mostra la relativa quota del gettito fiscale da lavoro rispetto al gettito delle imposte sui consumi) e la scarsa partecipazione della forza lavoro, in particolare i lavoratori scarsamente qualificati e in fase di prepensionamento. Secondo questo esercizio teorico, l'ambizioso pacchetto di riforme, se approvato nel suo insieme e contemporaneamente, potrebbe aumentare il PIL del 7 % dopo 10 anni e del 14¾ % dopo 20 anni. Le riforme aumenterebbero la competitività, rafforzando sia le esportazioni che le importazioni. Poiché le condizioni degli scambi diminuiscono di circa il 3,5 % dopo 10 anni, di fatto il rapporto tra bilancia commerciale e PIL diminuisce leggermente di 0,8 punti percentuali. Gli effetti netti di ricaduta sul resto della zona euro sono molto modesti ma positivi.

Tabella 1: **Effetti di ricaduta delle riforme strutturali – L'Italia colma la metà dei divari legati alle riforme strutturali**

	Anni										
Italia	1	2	3	4	5	6	7	8	9	**10**	**20**
PIL	1,37	1,56	1,88	2,41	3,08	3,83	4,67	5,52	6,36	**7,19**	**14,77**
REER	-2,20	-2,90	-2,53	-1,74	-0,75	0,22	1,07	1,84	2,57	**3,30**	**10,12**
Bilancia commerciale (% PIL)	-1,2	-1,8	-1,73	-1,50	-1,24	-1,03	-0,92	-0,85	-0,80	**-0,75**	**-0,33**
Resto del PIL ZE	-0,08	-0,02	0,00	0,02	0,02	0,02	0,01	0,01	0,01	**0,01**	**0,00**
PIL ZE	0,00	0,06	0,11	0,15	0,19	0,23	0,27	0,32	0,36	**0,41**	**0,82**

Nota: un aumento del REER corrisponde a un deprezzamento.

Reference: Varga, J, in 't Veld J. (2014), "The potential growth impact of structural reforms in the EU: a benchmarking exercise", European Economy Economic Papers no. 541:
http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2014/pdf/ecp541_en.pdf

([1]) Questo è il modello macroeconomico globale che la DG ECFIN utilizza per l'analisi e la ricerca in materia di politiche macroeconomiche. Si tratta di un modello strutturale microfondato di tradizione neokeynesiana, derivato dall'ottimizzazione dell'utilità e dei profitti, e comprendente gli attriti dei mercati finanziari, del lavoro e delle merci. Maggiori informazione sul modello e sulle applicazioni sono disponibili sul sito: http://ec.europea.eu/economy_finance/research/macroeconomic_models_en.htm

Tabella 3.2: **Matrice di valutazione della procedura per gli squilibri macroeconomici**

	Gravità della sfida	**Evoluzione e prospettive**	**Risposta politica**
	Squilibri (tendenze non sostenibili, vulnerabilità e rischi connessi)		
Produttività e competitività	In Italia la crescita della produttività del lavoro è fiacca da oltre 20 anni (0,3 % l'anno nel periodo 1995-2017 contro 1,3 % nell'UE). La debole crescita della produttività rende difficile ripristinare e mantenere la competitività, limita la portata degli aumenti salariali e comporta una bassa crescita del PIL che incide sulla dinamica del rapporto tra debito pubblico e PIL. La debole crescita della produttività è riconducibile alle annose carenze del funzionamento dei mercati del lavoro, dei capitali e del prodotto, cui si aggiungono le inefficienze della pubblica amministrazione e del sistema giudiziario.	Dal 2010 la produttività del lavoro e la produttività totale dei fattori è cresciuta in misura moderata, ma il divario rispetto alla media dell'UE è rimasto considerevole. Nel 2017 la produttività del lavoro per ora lavorata ha registrato una moderata crescita (0,5 %), ma, secondo le previsioni, è rimasta ferma nel 2018 e sarà contenuta nel periodo 2019-20. La debole crescita della produttività comporta una crescita salariale contenuta o un aumento del costo del lavoro per unità di prodotto e ostacola una ripresa tangibile della competitività di costo. Inoltre, rispecchia un ritmo relativamente lento di evoluzione tecnologica, che grava sulla competitività e sulla crescita potenziale.	Riforme strutturali sono state adottate di recente in settori quali il mercato del lavoro e del prodotto, le banche, l'istruzione, la pubblica amministrazione e la giustizia, ma non sono ancora pienamente attuate. La corretta e completa attuazione delle riforme adottate è fondamentale per superare le carenze strutturali e stimolare la crescita della produttività.
Debito pubblico	Nel 2017 il rapporto debito pubblico/PIL dell'Italia era pari al 131,2 % del PIL, il secondo per ordine di grandezza della zona euro. L'elevato debito pubblico italiano è una fonte importante di vulnerabilità per l'economia. Gli importanti costi del servizio del debito sottraggono risorse alla spesa pubblica produttiva, riducono i margini di bilancio per rispondere agli shock economici e possono determinare un dannoso effetto valanga se i tassi di interesse superano significativamente la crescita del PIL nominale. Il notevole fabbisogno di rinnovo del debito comporta importanti rischi di rifinanziamento ed espone le finanze pubbliche dell'Italia ad un improvviso aumento dell'avversione al rischio sui mercati finanziari. L'aumento prolungato dei rendimenti dei titoli sovrani può avere effetti economici negativi attraverso l'esposizione degli enti finanziari nazionali al debito pubblico, con possibili ricadute negative sul settore bancario e sulle condizioni di finanziamento delle imprese e delle famiglie. Date le dimensioni, il rapporto debito pubblico/PIL dell'Italia rappresenta una potenziale fonte di ricadute negative per l'intera zona euro.	Dopo un aumento dal 102,4 % nel 2008 al 131,8 % nel 2014, il rapporto debito/PIL è sceso lentamente negli ultimi anni al 131,2 % del PIL nel 2017. Le proiezioni del governo danno un rapporto debito pubblico/PIL in crescita al 131,7 % nel 2018. La riduzione del debito pubblico prevista dal governo per il 2019 e il 2020 è soggetta a significativi rischi al ribasso, in quanto presuppone elevati proventi da privatizzazioni (1 % del PIL) nel 2019 e consistenti entrate derivanti dall'attivazione delle clausole di salvaguardia dell'IVA nel 2020 (1,2 % del PIL). I rendimenti dei titoli sovrani sono aumentati in modo significativo nel 2018, anche a causa delle incertezze che circondano la politica economica e di bilancio del governo, e sono diminuiti solo in parte verso la fine dell'anno. Le ricadute negative sul resto dell'UE sono state limitate. Gli investitori esteri hanno diminuito le loro quote di obbligazioni sovrane italiane, mentre le banche italiane hanno aumentato la loro esposizione. Secondo le previsioni, nel 2019 i rendimenti dei titoli sovrani sono destinati ad aumentare ulteriormente, come nel resto della zona euro. Secondo gli indicatori standard relativi al divario di sostenibilità del bilancio e l'analisi della sostenibilità del debito elaborata dalla Commissione, i rischi per la sostenibilità di bilancio sono elevati sia a medio che a lungo termine.	Stando alle previsioni, la strategia di bilancio programmata e le deboli prospettive economiche dovrebbero impedire una sostanziale riduzione del debito pubblico nel periodo 2019-2021. L'incertezza legata all'orientamento economico e di bilancio del governo ha contribuito a incrementare significativamente i rendimenti del debito sovrano, con un aumento sostanziale della spesa per interessi nei prossimi anni e il rischio di ricadute negative per il settore bancario. Gli obiettivi di privatizzazione fissati per i prossimi anni, particolarmente ambiziosi per il 2019, sono soggetti a significativi rischi al ribasso alla luce dei risultati insoddisfacenti osservati negli ultimi anni. Le disposizioni che ampliano le possibilità di prepensionamento aumenteranno l'annosa distorsione della spesa pubblica verso le pensioni di vecchiaia e, secondo le previsioni, dovrebbero peggiorare la sostenibilità di bilancio, aumentando la spesa pensionistica nei prossimi anni e ostacolando forse la crescita potenziale.
	Questioni connesse all'aggiustamento		
Partecipazione al mercato del lavoro e disoccupazione	Durante la crisi il tasso di disoccupazione è raddoppiato e nello stesso periodo il tasso di disoccupazione di lunga durata ha registrato un aumento costante per tutte le fasce di età. Il rischio di esclusione dal mercato del lavoro è particolarmente elevato per i giovani: il tasso di disoccupazione giovanile e la quota di giovani non occupati né inseriti in un percorso di istruzione o formazione (giovani NEET) sono tra i più alti dell'UE. Il tasso di partecipazione, in particolare delle donne, continua ad essere bassissimo nonostante gli incrementi recenti.	Nel 2017 è stato registrato un tasso di disoccupazione medio dell'11,3 %, in calo rispetto al 12,8 % di fine 2014, che si prevede scenderà progressivamente nel 2018 e 2019, in parte per l'effetto della crescita perdurante dell'occupazione. Anche la disoccupazione di lunga durata e quella giovanile sono in lenta diminuzione e il tasso di partecipazione è in moderato aumento.	La riforma delle politiche attive del mercato del lavoro e il rafforzamento dell'apprendimento basato sul lavoro potrebbero contribuire a migliorare a medio termine l'allineamento tra domanda e offerta di lavoro e a sostenere il passaggio dall'istruzione al lavoro. Tuttavia, l'attuazione si sta dimostrando problematica. Le misure volte a incentivare la partecipazione al mercato del lavoro sono limitate.

(continua)

Tabella (continuazione)

Qualità delle attività delle banche	Per effetto delle notevoli vendite e cartolarizzazioni dei crediti deteriorati e della continua pressione esercitata dalla vigilanza, il tasso lordo dei crediti deteriorati è sceso dall'11,5 % a fine 2017 al 10,2 % nel secondo trimestre 2018. Al riguardo, il tasso netto di crediti deteriorati si è dimezzato dal 2015 e si è attestato al 5 % nel secondo trimestre del 2018. Nonostante i significativi progressi compiuti, il vecchio stock di sofferenze e di inadempienze probabili rimane tuttora elevato sia in termini assoluti sia rispetto ad altri paesi comparabili dell'UE. Un'improvvisa recessione economica avrebbe ripercussioni negative sull'offerta di credito e sui livelli dei crediti deteriorati (cfr. sezione 4.2).	Mentre le banche italiane hanno continuato a risanare i loro bilanci, si registrano difficoltà legate all'impatto che i maggiori rendimenti dei titoli sovrani hanno sui costi di finanziamento delle banche e sulle riserve di capitale. Altri fattori possono rallentare il ritmo della risoluzione dei crediti deteriorati. Tra questi figurano, in particolare, le carenze della disciplina in materia di insolvenza, la lentezza del sistema giudiziario e i vincoli connessi alla gestione delle inadempienze probabili, ambito in cui solo pochi operatori sono attualmente attivi sul mercato. Le banche di secondo livello con le loro quote più elevate di crediti deteriorati incontrano inoltre maggiori difficoltà per risolvere i problemi relativi a tali crediti e continuare a portare avanti il risanamento di bilancio.	La cessione dei crediti deteriorati è stata agevolata dallo sviluppo del mercato secondario per le attività deteriorate, compreso il numero di operatori, unitamente al sostegno pubblico sotto forma ad esempio di cartolarizzazioni garantite dallo Stato. Le banche si sono inoltre adoperate per incrementare la capacità interna di riassorbimento. L'entrata in vigore delle norme in materia di accantonamenti calendarizzati per i crediti deteriorati costringerà probabilmente le banche italiane (e gli enti comparabili dell'UE) ad accelerare la cessione dei crediti deteriorati e il riassorbimento delle esposizioni ai crediti deteriorati, garantiti o non garantiti, nel contesto della persistente pressione esercitata dalla vigilanza.

Conclusioni dell'analisi dell'esame approfondito

- Il rapporto debito pubblico/PIL rimane molto alto e i piani di bilancio attuali, insieme all'indebolimento della ripresa e all'aumento dei costi di finanziamento, impediscono che continui a diminuire. Una disoccupazione di lunga durata ancora elevata frena la crescita futura. Si sono registrati progressi sostanziali nel risanamento del bilancio delle banche, ma il credito delle banche alle imprese non finanziarie, soprattutto a quelle di piccole dimensioni, rimane modesto, limitando la crescita complessiva degli investimenti. Mentre la posizione sull'estero è relativamente forte, con un avanzo delle partite correnti e una posizione patrimoniale netta sull'estero più vicina all'equilibrio, i fattori non di costo continuano a pesare sui risultati delle esportazioni.
- Secondo le previsioni, gli squilibri che permangono non dovrebbero riassorbirsi nel breve periodo o potrebbero addirittura deteriorarsi nei prossimi anni. Le proiezioni del governo danno un rapporto debito pubblico/PIL in crescita a quasi il 132 % nel 2018 e indicano che tale valore dovrebbe rimanere stabile nel 2019 e nel 2020, senza prendere in considerazione i proventi presunti da privatizzazioni e il gettito IVA previsto dall'attivazione delle clausole di salvaguardia. Le dinamiche di produttività stanno migliorando molto lentamente, con prospettive deboli. Ciò rallenta l'aggiustamento relativo del costo del lavoro per unità di prodotto, nonostante la moderazione salariale, mentre i fattori non di costo non sono sufficientemente favorevoli alla competitività esterna. Il vecchio stock di crediti deteriorati è notevolmente diminuito, ma permangono vulnerabilità, in particolare per quanto riguarda l'esposizione delle banche al debito sovrano e la situazione delle banche di medie e piccole dimensioni.
- Nel complesso, nel 2018 le riforme in Italia hanno segnato una battuta d'arresto. L'espansione di bilancio prevista dal governo non prevede misure efficaci per far fronte alla debole crescita potenziale dell'Italia e, in particolare, per colmare il persistente divario di produttività rispetto alla media dell'UE. Alcune misure previste nel bilancio 2019 rappresentano un'inversione di marcia rispetto a componenti di precedenti importanti riforme, in particolare nel settore delle pensioni, che possono minacciare la sostenibilità delle finanze pubbliche. Sebbene i progressi conseguiti nella riforma del sistema catastale, delle spese fiscali e della tassazione dei beni immobili siano limitati, per il 2019 è prevista una nuova revisione della spesa. Il governo intende sostituire il piano globale di lotta alla povertà introdotto nel 2018 con un nuovo regime di sostegno al reddito che presenta uno stretto legame con le politiche attive del mercato del lavoro (PAML). Tuttavia, l'attuazione della riforma delle politiche attive del mercato del lavoro è lenta e i servizi pubblici per l'impiego, pietra angolare del nuovo regime di sostegno al reddito, non sembrano adeguatamente attrezzati. Sebbene le banche abbiano subito pressioni di mercato dovute a un circolo vizioso difficile da sbloccare tra emittente sovrano e banche e una maggiore volatilità del mercato, il risanamento del loro bilancio ha continuato a progredire. La riforma della pubblica amministrazione è stata attuata. Il miglioramento dell'efficienza nella giustizia civile resta limitato ed è in itinere una nuova riforma volta a razionalizzare la procedura civile, mentre è attualmente in discussione in parlamento una nuova legge anticorruzione. Inoltre, l'attuazione della legge annuale sulla concorrenza del 2015 è in ritardo e devono ancora essere eliminate le restanti restrizioni alla concorrenza.

(1) 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. Le terze colonne riportano le misure rilevanti recenti e previste. I risultati sono riportati per ciascuna fonte di squilibrio e di aggiustamento. Gli ultimi tre paragrafi della matrice sintetizzano le sfide globali in termini di gravità, sviluppi e prospettive e risposta politica.
Fonte: Commissione europea

4. LE PRIORITÀ DI RIFORMA

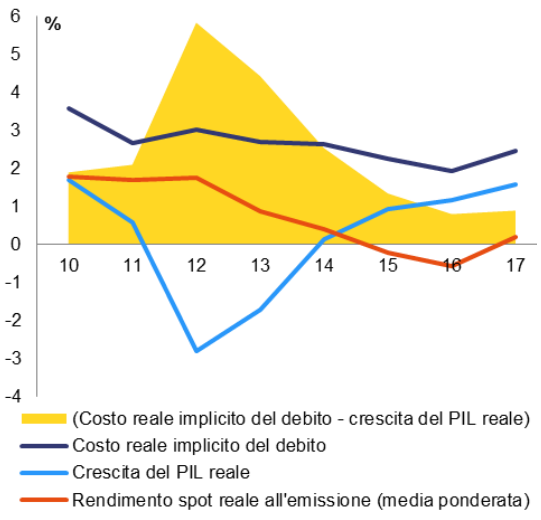
4.1. FINANZE PUBBLICHE E TASSAZIONE

4.1.1. DEBITO PUBBLICO*

È previsto che il peggioramento dell'avanzo primario ostacoli la riduzione del debito pubblico dell'Italia nei prossimi anni. La differenza tra il costo implicito reale del debito e la crescita del PIL reale, pur rimanendo positiva, si è progressivamente ridotta negli ultimi anni, anche grazie alla ripresa economica e al calo della spesa per interessi (grafico 4.1.1). In quanto tale, l'effetto valanga si è ridotto, sostenendo la riduzione del rapporto debito/PIL. Tuttavia, il deterioramento dell'avanzo primario e aggiustamenti stock/flussi a leggero incremento del debito hanno in parte annullato questi sviluppi. Nel complesso, il rapporto debito/PIL è diminuito solo lentamente, passando dal 131,8 % nel 2014 al 131,2 % nel 2017. Sulla base delle proiezioni del governo che sottendono il bilancio 2019, per il 2019 è previsto un lieve deterioramento dell'avanzo primario. Se non si tiene conto delle entrate supplementari derivanti dall'attivazione delle clausole di salvaguardia relative all'IVA, nel 2020 le misure di bilancio programmate sono destinate a generare un deterioramento più netto.

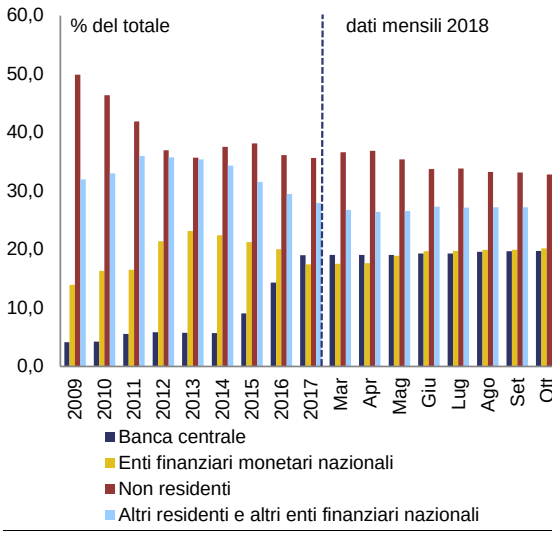
I rendimenti dei titoli di Stato sono aumentati nel 2018, con conseguente aumento dei costi del servizio del debito. I rendimenti dei titoli sovrani a 10 anni sono aumentati di 1,6 punti percentuali tra l'inizio di maggio e la fine di ottobre 2018 (salendo al 3,4 %), prima di scendere leggermente a 2,6 alla fine di gennaio 2019, anche a seguito della revisione degli obiettivi di bilancio dell'Italia nel bilancio 2019. I rendimenti dei titoli a 2 anni sono aumentati di 1,4 punti percentuali nello stesso periodo del 2018 (da -0,3 % all'1,1 %), per poi diminuire all'inizio dell'anno in corso (allo 0,3 %). A partire dal 2020 i rendimenti dei titoli sovrani dovrebbero aumentare ulteriormente, in linea con gli sviluppi previsti per la zona euro. Anche considerando la scadenza media relativamente lunga dello stock di titoli di Stato (circa 7 anni a fine 2017), il tasso di interesse implicito sul debito pubblico è destinato ad aumentare progressivamente a partire dal 2020. Nel complesso, lo spostamento di livello osservato nei rendimenti dei titoli sovrani italiani contribuisce a invertire la tendenza al ribasso della spesa per interessi osservata negli ultimi anni. Sulla base delle proiezioni del governo che sottendono il bilancio 2019, la spesa per interessi dovrebbe aumentare dal 3,6% del PIL nel 2019 al 3,8% nel 2020.

Grafico 4.1.1: **Determinanti dell'effetto "valanga" sul debito pubblico**



Fonte: Commissione europea

Grafico 4.1.2: **Titoli pubblici per settore dei possessori**

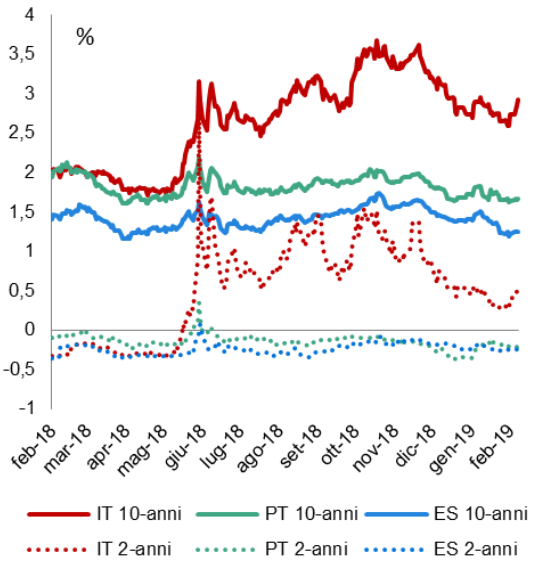


Fonte: Banca d'Italia

Nel 2018 sono aumentati i titoli sovrani italiani detenuti dalle banche italiane. Dopo la progressiva diminuzione registrata negli ultimi anni, l'importo dei titoli di Stato detenuti dalle banche italiane è aumentato nei mesi centrali del 2018, di circa 55 miliardi di EUR tra aprile e ottobre (di cui 28 miliardi di EUR a maggio, secondo i dati della Banca d'Italia). I titoli detenuti dalla banca centrale, già in crescita negli ultimi anni a seguito del programma di allentamento quantitativo, hanno continuato ad aumentare a ritmo moderato nel corso del 2018. Nel complesso, dopo un progressivo calo dal 23,2 % nel 2013 al 17,6 % nell'aprile 2018, la quota di titoli di Stato italiani detenuta dalle banche private italiane è aumentata al 18,9 % a maggio raggiungendo il 20,2 % a ottobre (grafico 4.1.2).

Gli investitori stranieri hanno ridotto la loro esposizione al debito pubblico italiano. La quota di titoli di Stato italiani detenuti da investitori stranieri è scesa dal 36,9 % ad aprile, al 35,4 % a maggio e al 32,8 % a ottobre. Questi sviluppi suggeriscono un cambiamento nelle preferenze degli investitori stranieri, che potrebbe aver indotto le banche italiane a intervenire per limitare le perdite sul loro portafoglio di titoli sovrani. Le famiglie italiane non sembrano disposte a prendere il posto degli investitori stranieri che si sono ritirati, come dimostrato dal deludente risultato dell'asta del novembre 2018 dei "BTP Italia" (2,1 miliardi di EUR raccolti contro una media di circa 7 miliardi di EUR nelle aste degli ultimi anni), che è un titolo di Stato pensato specificamente per gli investitori al dettaglio. Tuttavia, il collocamento sindacato di titoli sovrani all'inizio del 2019 suggerisce che l'interesse degli investitori stranieri sia nuovamente aumentato, a seguito della revisione dei piani di bilancio del governo nel dicembre 2018.

Grafico 4.1.3: **Rendimenti dei titoli sovrani sul mercato secondario**



Fonte: Bloomberg

Nonostante alcuni episodi di scarsa liquidità del mercato, le ricadute negative sugli altri Stati membri sono state limitate. Nel complesso, i rischi derivanti dal contesto macroeconomico-finanziario sembrano essere ridotti, il che garantisce la possibilità di rifinanziare facilmente il debito in scadenza. Tuttavia, l'elevato livello del debito accresce la sensibilità degli investitori ai rischi potenziali, con possibili cambiamenti rapidi del clima del mercato e una forte volatilità sui mercati secondari. In particolare, il picco di rendimento dei titoli sovrani registrato alla fine di maggio è stato contrassegnato da un netto appiattimento della curva dei rendimenti (il 29 maggio i rendimenti sono aumentati di 0,5 punti base sui titoli a 10 anni e di 1,9 punti base sui titoli a 2 anni, salendo rispettivamente al 3,2 % e al 2,8 %), indice questo di un forte aumento del rischio percepito. Tali sviluppi hanno interessato temporaneamente anche i rendimenti dei titoli sovrani di altri Stati membri (ad esempio, il rendimento dei titoli spagnoli e portoghesi a 2 anni è aumentato rispettivamente di 0,4 e 0,2 punti base tra il 24 e il 30 maggio). Tuttavia, i rendimenti dei titoli a breve termine dell'Italia si sono rapidamente normalizzati, pur rimanendo ad un livello relativamente elevato, e i rendimenti dei titoli sovrani di altri Stati membri si sono rapidamente disaccoppiati da quelli dell'Italia,

mostrando da allora scarsa correlazione con il mercato italiano dei titoli sovrani (grafico 4.1.3).

4.1.2. ANALISI DELLA SOSTENIBILITÀ DEL DEBITO E RISCHI PER IL BILANCIO*

Secondo le previsioni, l'Italia dovrà far fronte a notevoli sfide in termini di sostenibilità sia a medio che a lungo termine. Sia l'analisi della sostenibilità del debito della Commissione che l'indicatore di rischio S1 della sostenibilità di bilancio([18]) evidenziano un rischio elevato a medio termine. A questa valutazione contribuiscono il livello elevato e crescente dello stock del debito previsto nel 2029 nello scenario di base e la sua sensibilità agli shock macroeconomici-fiscali (allegato B). A lungo termine la valutazione della sostenibilità di bilancio tiene conto del consistente aggiustamento di bilancio necessario per stabilizzare il rapporto debito/PIL, in particolare alla luce dei futuri costi legati all'invecchiamento della popolazione e delle vulnerabilità connesse all'elevato onere del debito([19]). L'indicatore di rischio S2 della sostenibilità di bilancio a lungo termine([20]) evidenzia rischi medi, anche a causa del previsto aumento dei costi legati all'invecchiamento demografico. Tuttavia, l'analisi complessiva evidenzia un rischio elevato a lungo termine, in ragione delle vulnerabilità connesse all'elevato onere del debito evidenziate dalla valutazione del rischio nel quadro dell'analisi della sostenibilità del debito.

Le nuove disposizioni sulle pensioni dovrebbero peggiorare la sostenibilità di bilancio. Per quanto riguarda la sostenibilità di bilancio a lungo termine, le passività implicite derivanti dall'invecchiamento della popolazione sono state contenute dalle varie riforme pensionistiche attuate negli anni passati. Tuttavia, un decreto-legge del gennaio 2019 annulla alcuni elementi di quelle riforme, ampliando la possibilità del pensionamento anticipato. In particolare, il decreto-legge introduce la possibilità di andare in pensione a 62 anni con 38 anni di contributi nel periodo 2019-2021. Sebbene non siano previste riduzioni specifiche delle prestazioni pensionistiche, periodi contributivi più brevi (coperti parzialmente o totalmente dal sistema figurativo a contribuzione definita) comporteranno automaticamente per i beneficiari del regime prestazioni pensionistiche ridotte. Inoltre, è stata soppressa fino al 2026 l'indicizzazione alla speranza di vita del requisito contributivo minimo per l'accesso alla pensione a norma del vigente regime di pensione anticipata. A ciò si aggiunge la proroga del regime sperimentale di pensione anticipata per le donne ("opzione donna"). Sebbene il Parlamento possa ancora modificare i dettagli della riforma e per quanto l'esatta entità dei costi dipenderà dall'effettiva adesione al regime, le nuove norme aumenteranno considerevolmente la spesa pensionistica nei prossimi anni. Il bilancio 2019 ha previsto un fondo pari allo 0,2 % del PIL nel 2019, allo 0,4 % del PIL nel 2020 e allo 0,5 % del PIL nel 2021. Tuttavia, la riforma graverà sulle finanze pubbliche anche dopo il 2021. Di fatto, anche se il nuovo regime di pensione anticipata non fosse prorogato, nel corso del triennio il numero dei pensionati sarà aumentato facendo salire la spesa pensionistica per molti anni dopo il 2021 rispetto allo scenario precedente la riforma. Inoltre, l'assenza di indicizzazione alla speranza di vita del periodo contributivo per l'accesso alla pensione a norma del vigente regime di pensione anticipata è destinata a incrementare la spesa pensionistica a medio termine. Infine, queste disposizioni, ampliando la possibilità di pensione anticipata, potrebbero incidere negativamente sull'offerta di lavoro, ostacolando così la crescita potenziale.

4.1.3. COMPOSIZIONE DELLA SPESA PUBBLICA*

Pur sostenendo gli investimenti pubblici, il bilancio 2019 aggrava lo sbilanciamento della spesa pubblica dell'Italia verso le pensioni di vecchiaia. Dopo l'aumento registrato nel corso dell'ultima recessione a doppia v, negli ultimi anni

([18]) L'indicatore S1 della sostenibilità di bilancio a medio termine mostra l'ulteriore sforzo richiesto, in termini di miglioramento cumulato del saldo primario strutturale nell'arco di cinque anni (a partire dal 2021), per conseguire un rapporto debito/PIL del 60 % entro il 2033, tenendo conto della spesa supplementare futura dovuta all'invecchiamento della popolazione.

([19]) Commissione europea (2019c). Per maggiori spiegazioni sulla metodologia, cfr. anche Commissione europea (2018e).

([20]) L'indicatore S2 della sostenibilità di bilancio a lungo termine mostra l'aggiustamento anticipato dell'attuale saldo primario strutturale (successivamente mantenuto per sempre costante al valore corretto) necessario per stabilizzare il rapporto debito/PIL su un orizzonte infinito, tenendo conto della spesa supplementare futura dovuta all'invecchiamento della popolazione.

la spesa pubblica complessiva è progressivamente diminuita in percentuale del PIL, scendendo al 54,2 % nel 2017, grazie anche a tassi di interesse più bassi, al blocco delle retribuzioni dei dipendenti pubblici e ai limiti imposti alle assunzioni nell'impiego pubblico. Anche gli investimenti pubblici sono diminuiti considerevolmente in percentuale del PIL, scendendo dal 3,0 % nel 2008 al 2,0 % nel 2017, e secondo le proiezioni del governo dovrebbero essere diminuiti ulteriormente nel 2018. I trasferimenti sociali in denaro, dopo un aumento significativo nel periodo 2013-2014, negli ultimi anni sono scesi solo marginalmente in percentuale del PIL, con conseguente aumento della loro quota sul totale della spesa pubblica. In particolare, la spesa per le pensioni di vecchiaia, che già nel 2008 rappresentava una quota relativamente elevata della spesa pubblica, è aumentata ulteriormente negli ultimi anni e nel 2016 era pari a circa il 15 % del PIL, livello questo tra i più elevati nell'UE. Il bilancio 2019 dovrebbe aumentare la spesa pubblica complessiva a partire dal 2019. In particolare, può sostenere la ripresa degli investimenti pubblici mediante lo stanziamento di risorse supplementari e il rafforzamento della capacità amministrativa (sezione 4.4). Tuttavia, sulla ripresa pesano rischi di revisione al ribasso, dato che il bilancio 2019 ha anche ridotto altri fondi e incentivi agli investimenti. Inoltre, le strozzature amministrative e i ritardi nell'attuazione potrebbero costituire ulteriori ostacoli alla ripresa. I trasferimenti sociali, compresa la spesa per le pensioni di vecchiaia, dovrebbero aumentare in modo più netto a causa dell'introduzione dei regimi del reddito minimo e della pensione anticipata, per i quali sono stati istituiti due fondi per un valore complessivo pari allo 0,5 % del PIL nel 2019 e allo 0,8 % del PIL nel 2020-2021.

La valutazione della prima revisione della spesa effettuata nell'ambito della procedura di bilancio riformata è ancora in corso. Con il bilancio 2018 il governo ha applicato per la prima volta la procedura di bilancio riformata, che prevede la revisione sistematica della spesa a tutti i livelli di governo. La valutazione della revisione della spesa è in corso nel quadro di accordi specifici tra il ministero delle Finanze e i ministeri competenti. Un'analoga revisione della spesa è prevista per il 2019, con risparmi previsti pari a circa lo 0,2 % del PIL. Al tempo stesso, a decorrere da gennaio 2019([21]) sarà leggermente potenziata l'autonomia di bilancio a livello subnazionale, consentendo alle amministrazioni locali l'utilizzo degli avanzi di bilancio senza previa autorizzazione.

4.1.4. TASSAZIONE*

Il sistema fiscale italiano grava pesantemente sul lavoro e sul capitale, mentre altre fonti di entrate sono sottoutilizzate. Sebbene in diminuzione per il quarto anno consecutivo, il rapporto gettito fiscale/PIL, pari al 42,1 % nel 2017, si situa ancora nettamente al di sopra della media UE (39,0 %). Le entrate derivanti dalle imposte sul lavoro in percentuale del totale del gettito fiscale corrispondono alla media dell'UE, ma rimangono relativamente elevate in percentuale del PIL (20,7 % rispetto ad una media UE del 19,4 %). Di fatto, il cuneo fiscale sul lavoro([22]) è uno dei più elevati dell'UE, pari al 47,7 % nel 2017 sul salario medio del lavoratore "single", a fronte di una media UE del 42,8 %, e l'aliquota implicita sul lavoro si attestava al 42,4 % nel 2017, a fronte di una media UE del 36,3 %. Analogamente, nel 2017 il carico fiscale sul capitale era ben superiore alla media UE, come indicato dal forte gettito proveniente dalle imposte sul capitale (24,1 % del totale delle entrate fiscali rispetto al 21,9 %). Allo stesso tempo le entrate generate dall'imposta sul valore aggiunto (IVA) sono relativamente basse, pari al 14,9 % del gettito fiscale complessivo nel 2017, rispetto al 18,1 % per l'UE. Di fatto, nonostante la tendenza al ribasso, il divario dell'IVA([23]) dell'Italia rimane tra i più elevati dell'UE, al 25,9 % nel 2016 (media UE al 12,0 %). Ciò è dovuto, da un lato, a un rispetto relativamente basso degli obblighi fiscali, legato in

([21]) La disposizione si applica dal gennaio 2019 a comuni, province e Regioni a statuto speciale, e dal gennaio 2021 alle Regioni a statuto ordinario.

([22]) Il cuneo fiscale sul lavoro è la differenza percentuale tra il costo totale sostenuto dal datore di lavoro per un dipendente e il guadagno netto del lavoratore. I dati sono ricavati dalla banca dati *Tax and Benefit Indicator*(banca dati degli indicatori fiscali e di sicurezza sociale) della Commissione europea (sulla base dei dati e del modello dell'OCSE).

([23]) Il divario dell'IVA è la differenza tra il gettito dell'IVA teorico e quello effettivamente incassato. Si compone di diversi elementi: il divario dell'aliquota dell'IVA è uno di essi e misura le perdite specifiche di gettito IVA connesse alle aliquote IVA ridotte rispetto a una situazione in cui tutti i prodotti e servizi fossero tassati all'aliquota ordinaria.

particolare all'omessa fatturazione (la cosiddetta "evasione fiscale con consenso"); dall'altro, all'ampio ricorso alle aliquote ridotte dell'IVA, mentre l'aliquota ordinaria (22 %) è leggermente superiore alla media dell'UE (21,5 %). L'ampio uso di aliquote ridotte ha determinato un divario dell'aliquota dell'IVA molto elevato, pari al 14,9 % nel 2016, ben superiore alla media UE del 10,3 % (CASE, 2018).

Limitati restano gli sforzi compiuti per spostare il carico fiscale su basi imponibili meno penalizzanti per la crescita e per ridurre la complessità del sistema fiscale. Nonostante la revisione annuale delle spese fiscali, non vi sono ancora piani per ridurne il numero e la portata. L'aumento dell'IVA, previsto dalla legislazione come "clausola di salvaguardia" del bilancio e che comprendeva l'aumento dell'aliquota ridotta dell'IVA (attualmente al 10 %), è stato finora sistematicamente rinviato. Inoltre, nonostante gli sforzi in corso per creare e migliorare la piattaforma digitale degli immobili, non sono previste azioni concrete per riformare l'obsoleto sistema catastale o reintrodurre a carico delle famiglie a reddito elevato un'imposta ricorrente sull'abitazione principale. Allo stesso tempo, il bilancio 2019 ha leggermente ridotto i contributi INAIL a carico dei datori di lavoro. Sulla base dell'ultimo Eurobarometro (Eurobarometro 2018), la metà delle imprese partecipanti al sondaggio considera la mancanza di stabilità e la complessità della normativa fiscale tra i principali ostacoli agli investimenti (rispettivamente 50 % e 54 %, contro il 28 % e il 32 % nell'UE).

L'estensione dei regimi forfettari ridurrà le imposte sui lavoratori autonomi e sugli imprenditori individuali. Due disposizioni contenute nel bilancio 2019 mirano a ridurre le imposte a carico dei lavoratori autonomi e degli imprenditori individuali. In primo luogo, sarà esteso l'ambito di applicazione del vigente regime semplificato di imposizione. Il vigente regime prevede un'aliquota fiscale forfetaria opzionale del 15 % per i lavoratori autonomi e gli imprenditori individuali aventi ricavi annui inferiori alle soglie settoriali e fino ad un importo massimo di 55 000 EUR. Con le nuove disposizioni, che prevedono tra l'altro modifiche delle condizioni di ammissibilità, la soglia dei redditi è aumentata a 65 000 EUR indipendentemente dal settore di attività. In secondo luogo, a decorrere dal 2020 verrà istituita una nuova aliquota fiscale forfetaria del 20 % per la stessa categoria di contribuenti aventi ricavi annui compresi tra 65 000 EUR e 100 000 EUR. Secondo le stime del governo, le due disposizioni determineranno una perdita netta di gettito pari, rispettivamente, a circa 1,4 e 1,1 miliardi di EUR a partire dal 2021. Sebbene le due misure siano di portata relativamente limitata e riguardino un numero esiguo di contribuenti, il ricorso a regimi forfettari riduce la forza redistributiva del sistema fiscale. Da una simulazione effettuata dal Centro comune di ricerca della Commissione europea utilizzando EUROMOD([24]) emerge che i potenziali beneficiari della prima riforma sarebbero per lo più i nuovi lavoratori autonomi ammissibili nella metà superiore della distribuzione del reddito delle famiglie([25]).

Le misure in materia di imposte delle società hanno generato un aumento temporaneo dell'onere fiscale sulle imprese a livello aggregato. Dopo il rinvio previsto dal bilancio 2018, è stato abrogato il regime di imposizione introdotto da una precedente legge in merito ai redditi personali derivanti da attività imprenditoriali ("Imposta sul Reddito Imprenditoriale" - IRI), volto ad armonizzare il trattamento fiscale delle piccole imprese e delle società. Solo alcune delle spese fiscali a sostegno degli investimenti privati e dell'innovazione in scadenza nel 2018 sono state prorogate, e ne è stata

([24]) EUROMOD è il modello dell'UE di microsimulazione del sistema di imposte e benefici pubblici. Esso simula i benefici e le imposte a carico dei singoli e delle famiglie sulla base della normativa in vigore in ciascuno Stato membro. Le simulazioni si basano sui dati delle indagini campionarie rappresentative provenienti dalle statistiche europee sul reddito e sulle condizioni di vita (EU-SILC) e coprono i principali elementi delle imposte dirette, dei contributi sociali e delle prestazioni non contributive. La variabile per i ricavi annui è costruita abbinando i dati IT-SILC 2013 con i dati amministrativi, sulla base della distribuzione congiunta del reddito e del volume d'affari per classi.

([25]) Sulla base delle simulazioni, la maggior parte dei nuovi contribuenti ammissibili e la maggior parte di coloro che potrebbero potenzialmente beneficiare di una riduzione delle passività fiscali si collocano nella metà inferiore della distribuzione del reddito. Tuttavia, tra i contribuenti che grazie alla riforma diventeranno ammissibili al regime forfetario la quota di coloro che pagherebbero meno tasse grazie a questo regime aumenta lungo la distribuzione del reddito disponibile equalizzato. Tale quota è particolarmente bassa nel primo decile (26 %), aumenta costantemente dal 42 % nel secondo decile fino al 71 % nel nono decile e diminuisce al 54 % nel decimo decile.

ridotta la portata (sezione 4.4). Allo stesso tempo sarà limitata la deducibilità fiscale di specifici costi per talune categorie di imprese, in particolare le banche, con un temporaneo effetto positivo sulle entrate nel 2019. Il bilancio 2019 ha anche introdotto l'imposta sui servizi digitali e la tassa sui trasferimenti di denaro. Inoltre, l'ACE (Aiuto alla crescita economica), l'incentivo al ricorso al capitale proprio, introdotto nel 2011 per ridurre la preferenza accordata dalle imprese al finanziamento tramite debito, è stato sostituito da un nuovo sconto fiscale sugli utili delle imprese riutilizzati per accrescere gli investimenti o per nuove assunzioni, con un impatto complessivamente positivo sul gettito fiscale a breve termine. Lo sconto fiscale consiste in una riduzione dell'aliquota normale dell'imposta sul reddito delle società (IRES) dal 24 % al 15 %. Poiché i principali beneficiari dell'ACE erano di fatto gli enti finanziari, la riforma sposta l'onere fiscale dalle società non finanziarie alle società finanziarie. Sebbene il nuovo sconto fiscale vada direttamente a beneficio degli investimenti produttivi, la sua attuazione potrebbe rivelarsi complessa. Inoltre, l'abolizione dell'ACE ridurrà gli incentivi delle imprese a ricorrere ai finanziamenti mediante capitale di rischio, con un peggioramento della distorsione a favore del debito nella tassazione delle imprese (sezione 4.4).

L'obbligo della trasmissione elettronica degli scontrini dovrebbe incoraggiare il rispetto degli obblighi fiscali e migliorare la riscossione delle imposte. Negli ultimi anni la strategia di bilancio dell'Italia si è basata fortemente sulle misure di lotta contro la frode fiscale, in particolare per quanto riguarda le imposte indirette([26]), misure che hanno contribuito ad accrescere il gettito dell'IVA. La fatturazione elettronica, che è diventata obbligatoria per tutte le imprese a decorrere dal gennaio 2019, potrebbe contribuire a ridurre l'evasione fiscale "senza consenso", ossia l'omessa dichiarazione (MEF, 2018). La sua attuazione dovrebbe, tuttavia, consentire la semplificazione e ridurre gli oneri amministrativi a carico dei contribuenti, così da scoraggiare l'evasione fiscale "con consenso", ossia l'omessa fatturazione. Il decreto legge 119/2018 ("decreto fiscale"), convertito in legge nel dicembre 2018, ha integrato le norme sulla fatturazione elettronica rendendo obbligatoria la trasmissione elettronica degli scontrini per tutte le operazioni commerciali con i consumatori finali([27]). Questa disposizione dovrebbe permettere all'Agenzia delle entrate di disporre di informazioni più tempestive e accurate, che le consentano di effettuare ispezioni mirate. Il relativo effetto deterrente potrebbe contribuire a ridurre l'evasione fiscale "con consenso", in particolare sotto forma di omessa fatturazione.

La nuova possibilità di estinguere i debiti fiscali pregressi senza sanzioni e a tassi di interesse agevolati potrebbe avere un impatto negativo sul rispetto degli obblighi fiscali. Questa disposizione rappresenta la terza iniziativa di questo tipo negli ultimi anni ed è più vantaggiosa per i contribuenti rispetto alle precedenti, in quanto i pagamenti possono essere effettuati a rate nel corso di diversi anni. Il decreto fiscale include anche diverse disposizioni minori, quali lo stralcio dei debiti d'imposta pregressi di valore ridotto e la riduzione degli incentivi ai contribuenti a prolungare la durata delle controversie tributarie. Nel complesso, si prevede che le nuove disposizioni, equivalenti ad un condono fiscale, scoraggino il rispetto degli obblighi fiscali in futuro, in quanto ricompensano implicitamente i comportamenti elusivi (Luitel et al. 2007, Jensen e Woehlbier, 2012).

([26]) Le principali misure attuate negli ultimi anni nella lotta contro le frodi in materia di IVA sono deroghe autorizzate alle norme dell'UE in materia di IVA. Esse comprendono: i) la fatturazione elettronica obbligatoria per le operazioni tra imprese; ii) il sistema di contabilità elettronica e iii) il pagamento frazionato (in base al quale i pagamenti della pubblica amministrazione ai fornitori privati di beni e servizi non includono l'IVA, che è versata direttamente all'Erario).

([27]) La trasmissione elettronica degli scontrini diventerà obbligatoria a decorrere dal luglio 2019 per tutti i soggetti con un volume d'affari superiore a 400 000 EUR, e a decorrere dal gennaio 2020 per la generalità dei contribuenti.

4.2. SETTORE FINANZIARIO

Le banche italiane hanno conseguito progressi significativi nella ristrutturazione dei bilanci nonostante le nuove pressioni di mercato. Tuttavia, a causa dell'elevata esposizione delle banche al debito sovrano, i maggiori rendimenti dei titoli sovrani (anche se ridottisi ultimamente) hanno inciso negativamente sulle posizioni patrimoniali delle banche, facendo salire i costi di finanziamento e limitando l'accesso ai finanziamenti all'ingrosso non garantiti. Le banche hanno comunque continuato a incrementare le riserve di capitale e a ridurre i crediti deteriorati pregressi, scesi al 10,2 % nel secondo trimestre del 2018 a fronte di una redditività positiva dal 2017. La recente prova di stress dell'Autorità bancaria europea ha dimostrato la resilienza delle banche italiane partecipanti nello scenario avverso ipotizzato. Tuttavia, le banche più piccole sono spesso percepite come più vulnerabili. Dovrebbero essere promossi ulteriormente la ristrutturazione e il consolidamento del bilancio, nonché il miglioramento del capitale delle banche e della loro capacità reddituale. L'accesso ai finanziamenti è migliorato, ma continua a rappresentare un problema per molte piccole imprese italiane..

Sviluppi recenti*

Dopo le incertezze createsi sui mercati nella tarda primavera del 2018 le banche italiane hanno aumentato l'esposizione al debito sovrano del loro paese. Secondo i dati della Banca d'Italia, i titoli sovrani italiani detenuti dalle banche italiane sono aumentati da 298 miliardi di EUR nell'aprile 2018 a 328 miliardi di EUR in novembre, il che ha in parte compensato il passo indietro degli investitori stranieri verificatosi in primavera. La percentuale di debito sovrano sul totale delle attività del settore bancario è rimasta elevata (al 10,5 %) nel novembre 2018 (più elevata che per molte omologhe dell'UE), il che riflette lo stretto anello di retroazione esistente in Italia tra emittente sovrano e banche, con le banche più piccole spesso più esposte di quelle più grandi. Il capitale primario di classe 1 (*common equity Tier 1* - CET1) delle maggiori banche italiane è diminuito fino a 80 punti base nel secondo trimestre del 2018 (con un calo inferiore nel terzo trimestre) in ragione dell'incremento dei rendimenti dei titoli sovrani. Secondo la Banca d'Italia (2018), uno spostamento verso l'alto di 100 punti base della curva dei rendimenti dei titoli di Stato (dal livello di fine giugno) ridurrebbe di 50 punti base il coefficiente di capitale primario di classe 1 delle banche (40 punti base per le banche significative e 90 punti base per le banche meno significative). Nell'ipotesi che non vi siano variazioni sostanziali dei costi di finanziamento, la maggior parte delle banche può far fronte a breve termine ad un ulteriore aumento dello spread sui titoli sovrani. Diverse banche hanno adottato strategie per riequilibrare una parte dei loro portafogli di titoli sovrani spostandoli nella categoria "held-to-collect" (che include titoli posseduti per raccogliere flussi finanziari e che sono contabilizzati al costo ammortizzato) per evitare l'impatto negativo dell'aumento dei rendimenti dei titoli sovrani sulla base patrimoniale([28]).

Rendimenti dei titoli sovrani persistentemente elevati possono avere un impatto negativo sui costi di finanziamento delle banche, sul loro accesso al mercato e, di conseguenza, sull'erogazione dei crediti. Le banche potrebbero risentire negativamente del maggiore rischio sovrano attraverso una serie di canali che si rafforzano a vicenda, quali le perdite in conto capitale dovute alle esposizioni sovrane, i maggiori costi di finanziamento, l'accesso limitato al mercato, la riduzione della valutazione delle garanzie reali e dei rating del credito o il ridursi delle facilitazioni di finanziamenti dalle garanzie pubbliche. Tuttavia, la posizione di liquidità delle banche italiane è rimasta adeguata, sostenuta principalmente dall'aumento dei depositi nazionali e dal ricorso alle operazioni di rifinanziamento della BCE. Dal mese di maggio molte banche non hanno potuto emettere titoli di debito senior o subordinati non garantiti. Un peggioramento della situazione di mercato rischia di far salire i costi di finanziamento delle banche (il che comprometterebbe allo stesso tempo l'erogazione del credito), oltre a creare maggiori difficoltà alle banche per soddisfare la parte subordinata dei requisiti minimi di fondi propri e passività ammissibili (il cosiddetto "MREL") e per prepararsi alla fine delle operazioni mirate della BCE di rifinanziamento a più lungo termine a partire dal 2020.

([28]) L'impatto dell'aumento dei rendimenti dei titoli sovrani varia da banca a banca a seconda dell'esposizione complessiva, del metodo di contabilizzazione (nel portafoglio di negoziazione, al *fair value* (valore equo), o nel portafoglio bancario) e della durata finanziaria del portafoglio.

Nonostante i recenti miglioramenti, i modesti livelli di redditività continuano a rappresentare una sfida importante per il settore bancario. Nonostante la volatilità del mercato, nel 2018 le banche hanno continuato ad aumentare le riserve di capitale, e nel giugno 2018 il capitale primario di classe 1 è salito al 13,2 %, dal 12,5 % del giugno 2017. Nonostante una leggera riduzione, permane il divario tra le riserve di capitale delle banche italiane e la media delle omologhe dell'UE. Grazie alla diminuzione dei costi e a minori accantonamenti per perdite su crediti, nel primo semestre del 2018 la redditività è aumentata ulteriormente sia per i grandi gruppi che per le banche più piccole, ma resta molto bassa, in parte a causa del contesto caratterizzato da bassi tassi di interesse. Nonostante gli sforzi compiuti per accrescere ulteriormente l'efficienza, alcune banche italiane sono ancora alle prese con un elevato rapporto costi/ricavi. Inoltre, dall'inizio della crisi le banche italiane hanno accumulato ritardi in termini di razionalizzazione del personale e delle filiali. La redditività al di sotto della media, con una certa eterogeneità rispetto alle omologhe dell'UE, mette a repentaglio il processo di rafforzamento patrimoniale delle banche italiane, rendendo più difficile la creazione di capitale.

Le banche italiane hanno compiuto notevoli progressi nella riduzione dei crediti deteriorati pregressi effettuando cessioni e proseguendo con il risanamento dei bilanci. Nel 2017 e nel primo semestre del 2018 le banche hanno ceduto una quota significativa di crediti deteriorati (circa 40 miliardi di EUR), di cui quasi due terzi attraverso cartolarizzazioni([29]). Entro la fine del 2020 gli enti italiani significativi dovrebbero cedere circa 40 miliardi di EUR di crediti deteriorati attualmente iscritti in bilancio. Il mercato secondario dei crediti deteriorati si è ulteriormente sviluppato, con il miglioramento del prezzamento dei crediti deteriorati dovuto alla migliore qualità dei dati ad essi relativi, e altre imprese di gestione dei crediti deteriorati sono entrate nel mercato. Le banche hanno anche incrementato la capacità interna di riassorbimento. Guardando al futuro, alla luce dell'ingente volume di incagli nei bilanci delle banche, il mercato secondario offre le potenzialità di un ulteriore sviluppo. Le banche dovranno decidere se investire nella gestione attiva di questi crediti o cancellarli dai bilanci mediante la vendita a fermo presso operatori specializzati e la cartolarizzazione. Gli operatori di mercato specializzati negli incagli, attualmente in numero ridotto sul mercato italiano, devono disporre di competenze, strategie e di una logistica specifici (ossia, gestione proattiva dei debitori, indicatori di allerta precoce, piattaforme informatiche avanzate) e di risorse finanziarie adeguate per sostenere i debitori.

Tuttavia, molte banche presentano ancora livelli elevati di crediti deteriorati, soprattutto rispetto alle omologhe dell'UE. Sebbene finora l'incertezza sui mercati non abbia avuto un impatto negativo significativo sulle vendite dei crediti deteriorati, e non abbia inciso sui prezzi, nell'attuale contesto di mercato prevalgono rischi di revisione al ribasso per le cessioni dei crediti deteriorati, data anche la maggiore onerosità del sistema di cartolarizzazione finanziato dallo Stato, a causa dell'aumento delle commissioni sulle garanzie dello Stato. Secondo le stime della Commissione, la percentuale dei crediti deteriorati subirebbe un impatto considerevole da un'improvvisa crisi economica e la crescita del credito erogato dalle banche sarebbe negativamente influenzata dai crediti deteriorati (in particolare per le banche più piccole)([30]).

Sono stati compiuti alcuni progressi per quanto riguarda le banche che hanno ricevuto il sostegno dallo Stato, anche se permangono vulnerabilità significative. La Banca Monte dei

([29]) Un sostegno alla cessione dei crediti deteriorati proviene anche dalle disposizioni transitorie relative all'attuazione dell'IFRS 9, che consentono di ripartire nel tempo l'impatto sul capitale degli accantonamenti aggiuntivi per perdite sui crediti deteriorati. Inoltre, la garanzia dello Stato sulla cartolarizzazione delle sofferenze (GACS) (che non comporta elementi di aiuti di Stato) è stata recentemente prorogata di ulteriori 6 mesi a decorrere dal settembre 2018. Le 14 operazioni realizzate con il ricorso alla GACS tra febbraio 2016 e settembre 2018 hanno riguardato crediti deteriorati per un volume lordo complessivo di 59 miliardi di EUR.

([30]) Le stime si basano su regressioni per dati di panel, comprendenti 400 banche italiane per il periodo 2006-2017 e dati di SNL S&P. Ad esempio, *ceteris paribus*, un aumento dell'1 % del tasso di disoccupazione, determinerebbe un aumento dell'1,4 % della percentuale di crediti deteriorati detenuti dalle banche italiane. Inoltre, le banche italiane che presentano livelli più elevati di riserve di capitale, di copertura dei crediti deteriorati e di crescita dei depositi sono in grado di sostenere una più ampia espansione del credito, mentre anche il ciclo economico svolge un ruolo significativo nella crescita del credito erogato dalle banche.

Paschi di Siena ha proseguito nell'attuazione del piano di ristrutturazione, tra l'altro per quanto riguarda le cessioni dei crediti deteriorati, principalmente attraverso un'ampia operazione di cartolarizzazione e misure di riduzione dei costi([31]). Tuttavia, gli sforzi compiuti recentemente per accrescere ulteriormente il debito subordinato (dopo un'emissione all'inizio del 2018) sono stati vanificati dalle sfavorevoli condizioni di mercato, mentre la percentuale dei crediti deteriorati della banca è ancora superiore rispetto alle omologhe nazionali. Per quanto riguarda la risoluzione nel 2015 di quattro banche di piccole dimensioni e la liquidazione nel 2017 di due banche venete, non si sono finora materializzate passività potenziali pubbliche significative connesse a quei casi.

In aggiunta a precedenti regimi, che hanno consentito consistenti indennizzi degli investitori al dettaglio indotti in inganno, il governo ha istituito un regime di indennizzo dei piccoli azionisti e dei detentori di obbligazioni subordinate di banche che sono state oggetto di risoluzione. Con la legge di bilancio 2019 il governo ha istituito il *Fondo indennizzo risparmiatori*, con una dotazione iniziale di 1,6 miliardi di EUR per il periodo 2019-2021. Tra i beneficiari dovrebbero rientrare gli azionisti e i detentori di obbligazioni subordinate di banche con profilo di cliente al dettaglio, gli imprenditori individuali e alcune microimprese che hanno subito perdite a seguito della liquidazione coatta amministrativa di istituti bancari tra il 16 novembre 2015 e la fine del 2017. Tuttavia, rimane ancora da vedere in che misura l'esistenza di condizioni di vendita ingannevole verrà valutata da un organismo indipendente. L'indennizzo sarebbe pari al 30 % del costo di acquisto, entro il limite massimo di 100 000 EUR per ciascun azionista e al 95 % dell'importo riconosciuto, entro il limite massimo di 100 000 EUR per ciascun obbligazionista. L'indennizzo è corrisposto al netto di ogni altra forma di ristoro, rimborso o risarcimento ricevuti in precedenza. I precedenti regimi di indennizzo dei risparmiatori indotti in inganno riguardavano solo i detentori di obbligazioni subordinate soggetti alla condivisione degli oneri, e l'indennizzo è stato concesso solo dopo che un giudice o una commissione indipendente ha confermato la vendita ingannevole nel caso specifico, in linea con la normativa dell'UE.

([31]) Nel primo semestre del 2018 la banca ha completato, con il sostegno della garanzia dello Stato sulla cartolarizzazione delle sofferenze e del Fondo nazionale di risoluzione, la cartolarizzazione di crediti deteriorati per 24,6 miliardi di EUR.

Banche di secondo livello*

Le banche di secondo livello hanno anch'esse realizzato progressi in termini di riduzione dei rischi e di rafforzamento dei bilanci. Nonostante i progressi, alcune banche a media capitalizzazione sono ancora percepite dal mercato come più vulnerabili. A inizio gennaio 2019 la BCE ha posto in amministrazione straordinaria Banca Carige, dopo il rifiuto dell'assemblea degli azionisti di procedere all'aumento di capitale di 400 milioni di EUR e a seguito delle successive dimissioni della maggioranza dei membri del consiglio di amministrazione([32]). Successivamente il governo ha notificato l'aiuto in forma di garanzia dello Stato sulle passività di nuova emissione e di erogazione di liquidità di emergenza, che la Commissione ha autorizzato. Le banche di secondo livello sono state molto attive sul mercato secondario delle attività deteriorate e hanno migliorato la loro capacità di gestione del loro stock di crediti deteriorati, anche a seguito della pressione delle autorità di vigilanza. Il risanamento in corso dei bilanci servirà a preparare le banche di secondo livello alle nuove norme in materia di accantonamenti calendarizzati per i crediti deteriorati. Nonostante i progressi verso la riduzione dei rischi in bilancio, queste banche, che presentano ancora percentuali di crediti deteriorati superiori alla media, devono compiere ulteriori sforzi per aumentare le riserve di capitale e rafforzare la resilienza agli shock, anche dovuti all'incremento degli spread sui titoli sovrani. Inoltre, per quanto la loro liquidità sia rimasta adeguata, il finanziamento della BCE, che costituisce il 10 % del totale del bilancio, rappresenta una quota significativa del finanziamento totale di queste banche. Tuttavia, la maggior parte di queste banche hanno un'esperienza limitata nell'accesso ai mercati all'ingrosso, il che potrebbe rendere più costoso e difficile il finanziamento con la fine delle

([32]) Nel novembre 2018 Banca Carige ha beneficiato del sostegno dello Schema volontario del Fondo interbancario di tutela dei depositi, che ha sottoscritto obbligazioni subordinate convertibili per un ammontare di 320 milioni di EUR.

operazioni mirate di rifinanziamento a più lungo termine.

Governo societario e riforme in materia di insolvenza*

Il completamento della riforma del 2015 delle grandi banche popolari è stato recentemente sospeso. Tutte le grandi banche popolari con attività superiori a 8 miliardi di EUR hanno già compiuto, entro il termine di fine 2016, la trasformazione in società per azioni, ad eccezione della Banca Popolare di Bari e della Banca Popolare di Sondrio. Alcune disposizioni della riforma del 2015 sono state oggetto di ricorso dinanzi alla Corte costituzionale, con conseguente sospensione dell'attuazione della riforma. La sentenza della Corte costituzionale del marzo 2018 ha confermato che la riforma non ha violato alcuna norma costituzionale. Tuttavia, nel luglio 2018, con il decreto Milleproroghe, il completamento della riforma è stato nuovamente rinviato fino a fine anno. È importante sottolineare che con una recente decisione il Consiglio di Stato ha rinviato alla Corte di giustizia dell'Unione europea diversi quesiti relativi alla riforma, sospendendo nel frattempo la trasformazione in società per azioni della Banca Popolare di Bari e della Banca Popolare di Sondrio, e il governo intende rinviare il completamento della riforma fino alla fine del 2019.

La riforma quasi completata delle banche di credito cooperativo è stata di recente ulteriormente modificata. La riforma del 2016 delle banche di credito cooperativo non è stata completata entro luglio 2018 (come inizialmente previsto), subendo un ritardo di 3 mesi. Nel dicembre 2018 il Parlamento ha approvato un emendamento al decreto-legge 119/2018 (decreto fiscale) che consente alle banche di credito cooperativo operanti nelle province di Trento e di Bolzano di adottare sistemi di tutela istituzionale, in alternativa alla costituzione di un gruppo bancario cooperativo. Secondo le autorità, si rafforzerebbero in tal modo il carattere cooperativo delle banche di credito cooperativo e ne verrebbero conservati i legami regionali. Con questo emendamento, la riforma determinerà l'emergere di due soli gruppi a copertura nazionale, ICCREA e Cassa Centrale Banca, che saranno oggetto di una valutazione complessiva da parte del meccanismo di vigilanza unico nel 2019.

Il governo prevede di completare la riforma della disciplina sull'insolvenza in tempi brevi. Nell'ottobre 2017 il Parlamento ha approvato la legge delega al governo per la riforma della disciplina dell'insolvenza risalente al 1942. La riforma promuove, tra l'altro, gli accordi stragiudiziali tra debitori e creditori, semplifica le procedure concorsuali e introduce un meccanismo preventivo per l'insolvenza delle imprese. Il Consiglio dei ministri ha recentemente approvato il decreto legislativo di adozione del codice dell'insolvenza. L'attuazione tempestiva dei decreti è importante per superare la lentezza del sistema giudiziario per quanto riguarda i procedimenti di esecuzione forzata e di escussione delle garanzie, e per rafforzare ulteriormente la resilienza del settore bancario.

Non si sono registrati finora progressi con le misure per accelerare l'attuazione delle procedure stragiudiziali di escussione delle garanzie reali. Finora il *patto marciano*, una clausola di escussione in via stragiudiziale nei contratti di finanziamento (adottata nel 2016), non è stato di fatto utilizzato dalle banche né nei contratti con le imprese né in quelli con le famiglie. L'applicazione del *patto marciano* alle imprese è stata ulteriormente agevolata e promossa con l'accordo siglato nel febbraio 2018 tra l'Associazione bancaria italiana e Confindustria. Sarà importante monitorare l'impatto dell'accordo nella pratica ed eliminare ogni incertezza giuridica residua e, se necessario, adottare le misure correttive appropriate.

Accesso ai finanziamenti*

L'accesso ai finanziamenti continua a rappresentare un ostacolo agli investimenti in Italia. Il finanziamento delle imprese in Italia continua a dipendere in prevalenza dal settore bancario, mentre il mercato dei capitali è ancora poco sviluppato rispetto ai paesi omologhi dell'UE. L'ampia quota di crediti deteriorati (anche se in netto calo) e la tradizionale eccessiva dipendenza delle aziende italiane dal credito bancario hanno costituito un freno agli investimenti durante la crisi. Sebbene migliorato negli ultimi anni, grazie al calo dei tassi di interesse e al miglioramento delle condizioni creditizie, l'accesso al credito bancario rimane debole in un contesto di rischi di revisione al ribasso (cfr. sezione 1). Allo stesso tempo, dopo la crisi finanziaria le imprese hanno

ridotto l'indebitamento ricorrendo maggiormente agli aumenti di capitale e all'autofinanziamento, riducendo nel complesso la domanda di credito. Un sistema finanziario più diversificato, con mercati dei capitali profondi e sviluppati (uno degli obiettivi dell'Unione dei mercati dei capitali) completerebbe il finanziamento bancario e renderebbe il sistema finanziario dell'Italia più resiliente agli shock, soprattutto nei periodi in cui i canali del credito sono compromessi. Nel complesso, sebbene notevolmente rafforzato negli ultimi anni, il finanziamento non bancario è ancora modesto rispetto al credito bancario alle imprese (circa 700 miliardi di EUR nel settembre 2018). La sezione 4.4.1 fornisce ulteriori dettagli sulla relazione tra accesso ai finanziamenti e investimenti.

Sia i fattori legati alla domanda sia quelli legati all'offerta contribuiscono a spiegare lo scarso ricorso al finanziamento del mercato. Tra i fattori legati alla domanda si possono annoverare le asimmetrie informative, ad esempio il livello sovente basso di educazione finanziaria delle PMI (cfr. BEI, 2018), la paura di perdere il controllo o i costi di emissione e gli onerosi adempimenti amministrativi. Anche i fattori legati all'offerta hanno un loro peso, ad esempio il fatto che le PMI (innovative) tendono ad essere più piccole o più rischiose e spesso non dispongono di garanzie reali quando si rivolgono ai mercati creditizi (cfr. Tum-Thysen et al., 2017, e BEI, 2018). Inoltre, gli investitori istituzionali, in particolare i fondi pensione, ma anche le imprese di assicurazione, dispongono in genere di competenze limitate nella valutazione di imprese più rischiose (o delle imprese in fase di avviamento) o hanno impegni futuri da rispettare nei confronti della clientela (ad esempio per quanto riguarda i prodotti garantiti e i relativi tassi di rendimento).

Diversi provvedimenti adottati negli ultimi anni stanno lentamente dando frutti. Il fondo di garanzia per le PMI, facilitando l'accesso al credito delle PMI, ha garantito complessivamente 49 miliardi di EUR di crediti nel periodo 2015-2017. Sempre in questo ambito, l'istituto nazionale di promozione, la Cassa Depositi e Prestiti, attraverso la sua gamma diversificata di strumenti, tra cui la cartolarizzazione dei crediti, ha sostenuto l'accesso al credito delle PMI per 7 miliardi di EUR nel triennio 2015-2017. Per quanto riguarda l'accesso ai finanziamenti del mercato, grazie ai *minibonds* (emessi da società non quotate) 200 imprese hanno raccolto 15,6 miliardi di EUR nel periodo gennaio 2012-aprile 2018. Nel frattempo il mercato degli investimenti alternativi, grazie alla semplificazione del processo di offerta pubblica iniziale per le PMI, ha raggiunto una capitalizzazione di circa 7 miliardi di EUR alla fine del 2017. Inoltre, i piani di risparmio individuali a lungo termine, introdotti nel 2016 per incoraggiare gli investimenti nelle PMI, a giugno 2018 avevano raccolto 16 miliardi di EUR, anche se le PMI incluse nell'indice di riferimento del mercato azionario di Milano rappresentano solo il 40 % del totale. L'ACE è stato abolito con il bilancio 2019 (cfr. sezione 4.1). Il *private equity*, compreso il *venture capital*, ha un ruolo solo marginale. La legge di bilancio 2019 ha istituito il Fondo per il sostegno al *venture capital*.

4.3. MERCATO DEL LAVORO, ISTRUZIONE E POLITICHE SOCIALI

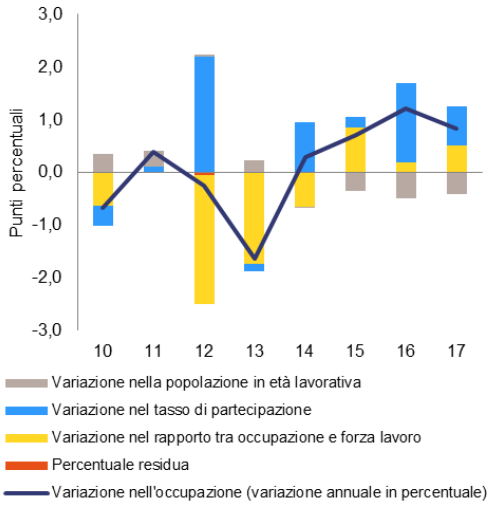
4.3.1. MERCATO DEL LAVORO*

La crescita dell'occupazione si è accompagnata a un aumento della forza lavoro. Le riforme attuate in passato, che hanno innalzato l'età pensionabile effettiva, hanno portato a un aumento dell'offerta di manodopera, in parte ridimensionato dalla contrazione della popolazione in età lavorativa (grafico 4.3.1). L'aumento dei tassi di attività è legato anche all'aumento della domanda di manodopera dovuto all'espansione ciclica, soprattutto per effetto degli incentivi fiscali all'assunzione e delle riforme che hanno allentato la regolamentazione del mercato del lavoro. Tra il 2008 e il 2017 la forza lavoro è aumentata di circa un milione di persone, principalmente grazie all'aumento dei tassi di partecipazione dei lavoratori più anziani e delle donne. Nonostante i recenti miglioramenti, il divario tra il tasso di occupazione del Meridione e la media nazionale era di 14 punti percentuali nel terzo trimestre del 2018 ([33]). L'inattività rimane diffusa tra le donne, le persone scarsamente qualificate e i giovani ([34]). L'aumento del numero di persone che entrano nel mercato del lavoro ha avuto come conseguenza una riduzione soltanto lenta del tasso di disoccupazione, che è passato dal picco del 12,8 % nel quarto trimestre del 2014 al 10,3 % nel terzo trimestre del 2018.

([33]) I tassi di attività (fascia di età 15-64) vanno dal 75,3 % della provincia di Bolzano al 52,0 % della Sicilia (primo trimestre del 2018).

([34]) Boeri et al. (2016) hanno riscontrato che l'aumento non anticipato dell'età pensionabile alla fine del 2011 (riforma Fornero) ha temporaneamente frenato le assunzioni di giovani a causa dell'effetto di blocco generato dai lavoratori più anziani.

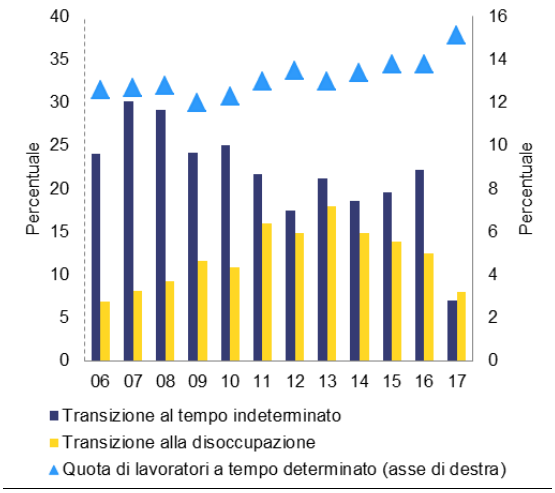
Grafico 4.3.1: **Scomposizione della variazione nell'occupazione**



1) Il tasso di partecipazione è definito come la forza lavoro divisa per la popolazione in età lavorativa (20-64 anni).
Fonte: Eurostat.

Dal 2017 la crescita dell'occupazione si è basata su contratti a tempo determinato. Una volta scaduti gli incentivi all'assunzione alla fine del 2016, i contratti a tempo determinato sono diventati l'unico motore della crescita dell'occupazione. Tra il terzo trimestre del 2017 e il terzo trimestre del 2018 i contratti a tempo determinato sono aumentati dell'11,6 %, mentre i posti di lavoro con contratto a tempo indeterminato sono diminuiti dell'1,0 %. La durata media dei contratti a tempo determinato è inferiore a 12 mesi e le probabilità di una transizione a un contratto a tempo indeterminato sono diminuite notevolmente nel 2017 dopo la scadenza degli incentivi all'assunzione (grafico 4.3.2). Dal 2008 la quota di lavoratori a tempo determinato (in percentuale rispetto al totale dei lavoratori dipendenti di età compresa tra 20 e 64 anni) è salita al 15,1 % nel 2017, con una breve interruzione dovuta alla recessione del 2012 e agli incentivi all'assunzione con contratto a tempo indeterminato previsti nell'ambito della riforma del Jobs Act. L'aumento dei contratti a tempo determinato e il conseguente aumento del ricambio del personale riducono gli incentivi per le imprese a investire in formazione specifica e restringono i margini per una specializzazione dei lavoratori. Inoltre il tempo parziale involontario rimane diffuso e circa un terzo dei lavoratori a tempo parziale involontari ha un contratto a tempo determinato.

Grafico 4.3.2: **Tassi di transizione dei lavoratori a tempo determinato**



Fonte: Eurostat.

Negli ultimi anni la crescita dell'occupazione è risultata meglio allineata all'aumento della produzione. Questo potrebbe essere frutto delle recenti riforme del mercato del lavoro, accompagnate da generosi incentivi fiscali (Gorg et al., 2018). Si prevede che l'occupazione aumenterà una volta che la crescita economica supera l'aumento della produttività. Tuttavia il tasso di occupazione del 63,1 % nel terzo trimestre del 2018 rimane nettamente inferiore alla media dell'UE (73,2 %). In prospettiva la possibilità di ulteriori miglioramenti dipende in larga misura dalla riduzione della disoccupazione (strutturale) e dall'aumento dei tassi di attività. Tuttavia la disoccupazione strutturale, misurata in base al tasso di disoccupazione in coincidenza del quale non si registrano spinte inflazionistiche sui salari, dovrebbe rimanere elevata a causa del persistente divario tra le competenze medie dei lavoratori e le competenze richieste dai datori di lavoro. Lo squilibrio tra domanda e offerta di competenze è aggravato dall'elevata disoccupazione giovanile, tra le più alte dell'UE, che ha ripercussioni negative a lungo termine sulla formazione delle competenze e sull'occupabilità futura dei giovani.

Il divario di genere nei livelli di occupazione in Italia rimane uno dei più ampi dell'UE. Nel 2017 il tasso di occupazione femminile (20-64 anni) era notevolmente inferiore alla media dell'UE (52,5 % contro 66,4 %). Il cuneo fiscale elevato per i secondi percettori di reddito riduce l'incentivo finanziario per le donne a lavorare (l'aliquota fiscale marginale per i secondi percettori di reddito che guadagnano due terzi del salario medio era pari al 29,5 % nel 2016). Inoltre la mancanza di misure adeguate per conciliare vita professionale e vita privata, come le strutture di assistenza, tende a ostacolare l'occupazione, in particolare per le donne con figli a carico o altri familiari che necessitano di assistenza. Solo il 28,6 % dei bambini di età inferiore ai tre anni è inserito in strutture formali di educazione della prima infanzia, un dato ben al di sotto della media dell'UE. Tale situazione è aggravata da un sistema inadeguato di congedo parentale. Ad esempio, i genitori in congedo parentale percepiscono soltanto il 30 % della loro retribuzione. Tuttavia il governo ha esteso il congedo di paternità obbligatorio da 4 a 5 giorni, ha aumentato l'ammontare dei voucher per le strutture pubbliche di assistenza all'infanzia e ha introdotto la priorità per le richieste di orari di lavoro flessibili avanzate dalle donne e dai lavoratori che hanno figli con disabilità.

Il tasso di occupazione delle persone nate al di fuori dell'UE è intorno alla media UE. Il divario occupazionale rispetto ai nativi è molto limitato. Tuttavia i migranti con un elevato livello di istruzione hanno meno probabilità di essere assunti rispetto agli omologhi italiani (il tasso di occupazione è inferiore di 17,6 punti percentuali) e quasi tre quarti dei cittadini di paesi terzi (ma meno del 20 % degli italiani) sono formalmente sovraqualificati rispetto al lavoro che svolgono.

Il governo ha inasprito le regole del mercato del lavoro per limitare il ricorso ai contratti a tempo determinato. La legge 96/2018 ("Decreto Dignità"), adottata nell'agosto 2018, ha introdotto modifiche normative nel Jobs Act. La legge riduce la durata massima dei contratti a tempo determinato da 36 mesi a 24 mesi e impone ai datori di lavoro di fornire una giustificazione formale per prorogare i contratti oltre i 12 mesi ([35]). Diversamente, il contratto viene automaticamente convertito in un contratto a tempo indeterminato ([36]). Le nuove regole si

([35]) Ad esempio, aumenti della domanda significativi e inattesi o picchi stagionali.

([36]) Tra le altre disposizioni si annoverano la riduzione delle proroghe contrattuali da 5 a 4, l'aumento dall'1,4 % all'1,9 % del contributo addizionale versato dai datori di lavoro per il rinnovo dei contratti a tempo determinato e il

applicano sia ai contratti di lavoro a tempo determinato che ai contratti di somministrazione ([37]). La legge aumenta inoltre l'indennità dei lavoratori in caso di licenziamento senza giusta causa per i contratti a tempo indeterminato ([38]). Per il periodo 2019-2020, gli incentivi esistenti per l'assunzione di persone di età inferiore ai 30 anni sono estesi alle persone di età pari o inferiore a 35 anni. Inoltre a settembre 2018 la Corte costituzionale ha abrogato ogni automatismo che vincoli anzianità lavorativa e indennità per licenziamento senza giusta causa, lasciando un margine di manovra più ampio per la valutazione da parte dei giudici.

La contrattazione collettiva a livello aziendale o locale continua a essere marginale. Ciò è dovuto anche alla prevalenza di piccole imprese in Italia. Nel periodo 2010-2016 la quota delle imprese (con almeno 20 dipendenti) che ha adottato la contrattazione a livello aziendale si è mantenuta stabile intorno al 20 %. Secondo le stime, gli incentivi previsti nelle leggi di bilancio 2017 e 2018 dovrebbero avere un impatto molto limitato sul reddito netto da lavoro e potrebbero essere di carattere regressivo (Sestito, 2017). Un quadro più solido per la contrattazione collettiva a livello aziendale o locale potrebbe favorire una distribuzione efficiente delle risorse all'interno delle imprese e fra di esse, rafforzare il nesso tra le retribuzioni e le condizioni economiche locali e facilitare l'adozione di pratiche di lavoro innovative a livello di impresa (ad esempio, orari di lavoro flessibili per sostenere l'equilibrio tra vita professionale e vita privata o formazione professionale).

A febbraio 2018 le principali parti sociali hanno firmato un nuovo accordo quadro. Il cosiddetto "Patto per la Fabbrica" intende riformare il quadro della contrattazione collettiva, in particolare grazie a una migliore misurazione della rappresentanza, anche da parte del datore di lavoro, ed evitare un decentramento non coordinato ([39]). Negli ultimi anni un numero crescente di imprese e lavoratori ha firmato contratti con associazioni di recente creazione. A giugno 2018 si contavano 871 contratti registrati, con un aumento del 50 % rispetto al 2013, di cui più di 500 sono considerati "irregolari" (ad esempio perché prevedono condizioni economiche e di lavoro al di sotto degli standard stabiliti dai contratti più comuni). Secondo stime recenti nel settore dei servizi, tali contratti "minori" comportano una "penalizzazione" salariale rispetto ai contratti più comuni quantificabile tra l'8 % e il 20 % (D'Amuri e Nizzi, 2017). Tuttavia i criteri di rappresentatività devono ancora essere definiti e potrebbero richiedere un'azione legislativa. L'accordo sottolinea inoltre l'importanza di sviluppare la contrattazione collettiva sulle questioni non salariali (comprese le prestazioni sociali, la formazione e le competenze, la sicurezza sul lavoro, la partecipazione dei lavoratori alla gestione delle imprese) ([40]). Il nuovo accordo quadro offre la possibilità di discostarsi dall'accordo nazionale o settoriale solo al rialzo.

Il lavoro non dichiarato rimane diffuso in Italia. Secondo stime ISTAT, l'economia non osservata rappresentava circa 210 miliardi di EUR (12,4 % del PIL) nel 2016. Di questi, circa il 37,2 % è imputabile al lavoro non dichiarato. La quota stimata di lavoro non dichiarato (in percentuale rispetto all'input totale di lavoro) era del 15,6 % nel 2016. Il fenomeno riguarda principalmente i gruppi più vulnerabili come i migranti, le donne e i minori. L'Ispettorato Nazionale del Lavoro, operativo dal 2017 e creato per evitare sovrapposizioni e aumentare l'efficacia, ha registrato un aumento del 36 % del lavoro non dichiarato nel 2017 (da 187 000 a 253 000 casi). I settori maggiormente interessati dal fenomeno sono i servizi abitativi, la ristorazione, l'edilizia, il commercio e l'agricoltura. In linea con l'anno precedente, quasi il 65 % delle imprese ispezionate

ripristino del lavoro a voucher nei settori dell'agricoltura e del turismo.

([37]) Questi ultimi sono attualmente considerati parte della quota di dipendenti con contratti a tempo determinato per impresa, mentre la soglia è stata aumentata dal 20 % al 30 % del totale dei lavoratori.

([38]) La legge prevede un'indennità massima in caso di licenziamento senza giusta causa che va da 24 a 36 mensilità.

([39]) Gli accordi sulle norme e sui criteri per misurare la rappresentatività sindacale, una condizione essenziale per promuovere la contrattazione di secondo livello, sono stati firmati negli anni scorsi, ma non sono ancora operativi. Per maggiori informazioni cfr. Commissione europea, 2018b.

([40]) Il concetto di "accordo di secondo livello" si riferisce ad accordi firmati a livello aziendale o territoriale (ovvero da imprese situate nello stesso territorio) che sono gerarchicamente subordinati a un determinato accordo settoriale nazionale (che rappresenta la contrattazione "di primo livello").

è risultato coinvolto in pratiche di lavoro irregolare. Le imprese ispezionate sono state selezionate tra quelle maggiormente a rischio di irregolarità. L'Ispettorato si è concentrato in particolare sul fenomeno del "caporalato" nel settore dell'agricoltura, caratterizzato da un elevato tasso di irregolarità e dal rischio di sfruttamento lavorativo, in particolare per i migranti irregolari ([41]). Con la creazione di un gruppo istituzionale nell'ottobre 2018, gli interventi per contrastare questo fenomeno sono stati estesi all'intero territorio nazionale. Per quanto riguarda la ripartizione per regioni, l'Ispettorato ha comminato la maggior parte delle ammende in Campania, in Puglia e nel Lazio. Il funzionamento generale dell'Ispettorato potrebbe trarre beneficio da uno scambio di dati tra diverse agenzie ([42]) e da investimenti nelle risorse umane. La legge di bilancio 2019 prevede un piano per l'assunzione di quasi 1 000 ispettori per il periodo 2019-2021.

L'attuazione delle riforme delle politiche attive del mercato del lavoro procede con lentezza. Nonostante le nuove misure per rafforzare i servizi pubblici per l'impiego e ridurre le disparità regionali, le politiche attive del mercato del lavoro sono scarsamente integrate e coordinate con le politiche attinenti (come la protezione sociale, i servizi sociali, l'apprendimento degli adulti e la formazione professionale). La maggior parte delle competenze è attribuita alle autorità regionali, che nel 2018 hanno ricevuto nuove risorse per rafforzare i servizi pubblici per l'impiego, anche se non è stata ancora avviata l'assunzione di nuovo personale. Inoltre è prevista una nuova riforma globale del sistema per attuare la componente di attivazione del sistema del reddito di cittadinanza, con un importo massimo di 1 miliardo di EUR all'anno per il 2019 e il 2020 stanziato dalla legge di bilancio 2019.

Gli investimenti nel personale sono fondamentali per migliorare la qualità dei servizi pubblici per l'impiego. Per decreto nel gennaio 2018 sono stati fissati a livello nazionale indicatori di monitoraggio e standard minimi, ma il rafforzamento del coordinamento tra l'agenzia nazionale (ANPAL) e le regioni resta una sfida importante. In seguito alla legge di bilancio 2019 e al decreto sul reddito di cittadinanza, si sta provvedendo a collegare tra loro i servizi pubblici per l'impiego attraverso un sistema informatico nazionale di nuova concezione. I beneficiari del reddito di cittadinanza saranno assistiti nella ricerca di lavoro da personale specializzato (i cosiddetti "navigator"). I beneficiari riceveranno inoltre un assegno di ricollocazione, allo scopo di aumentarne la diffusione, che finora è stata molto limitata. Sono state migliorate le informazioni fornite alle persone non registrate, così come la registrazione online delle persone in cerca di lavoro e la creazione di sportelli unici per i disoccupati di lunga durata. Per quanto riguarda questi ultimi, nel dicembre 2018 è stata adottata una strategia nazionale per lo loro integrazione nel mercato del lavoro. Occorrono ulteriori sforzi per migliorare la gestione dei casi e la messa a disposizione di piani di valutazione individuali basati su una cooperazione efficace tra i servizi pertinenti (tra cui servizi sociali, servizi sanitari e formazione). La messa a punto di uno strumento per la profilazione qualitativa, che completerà l'attuale metodologia di profilazione statistica, rappresenta un passo avanti in questa direzione. Unioncamere intende svolgere indagini e condividere i risultati con ANPAL, per fornire agli utenti e agli operatori informazioni sulle previsioni dei posti disponibili e delle esigenze di formazione nelle imprese. Tuttavia, poiché la prevista cooperazione con i datori di lavoro non è ancora iniziata,

Il programma Garanzia Giovani sostiene un numero crescente di giovani. Dal suo avvio nel 2014 si sono registrati 1,4 milioni di giovani, il 53 % dei quali ha ricevuto sostegno attraverso misure di attivazione. Tuttavia persistono forti discrepanze tra le regioni, con il 45 % di giovani che partecipano al programma nel Meridione rispetto al 71,1 % nel Nord-Ovest. I tirocini sono di gran lunga la misura più comune messa a disposizione. Occorre continuare a vigilare sui loro potenziali effetti di sostituzione e sul loro impatto sulla segmentazione del mercato del lavoro. La percentuale di giovani che non studiano, non frequentano corsi di formazione e non lavorano (NEET) che partecipano al programma è ancora bassa (14,1 %), ma sono in corso di attuazione

([41]) Secondo dati INPS, un terzo dei lavoratori assunti nel 2016 nel settore dell'agricoltura era costituito da immigrati, di cui il 70 % è stato in attività per meno di 51 giorni lavorativi (il numero minimo per chiedere di beneficiare delle prestazioni di sicurezza sociale).

([42]) INPS, INAIL - Istituto Nazionale per l'Assicurazione contro gli Infortuni sul Lavoro e le malattie professionali, e ministero del Lavoro.

nuove misure di sensibilizzazione, tra cui un miglior collegamento con i beneficiari dell'assistenza sociale, ad esempio le persone con disabilità. Rimane elevata la quota di giovani iscritti al programma che non hanno ricevuto alcuna offerta per oltre 4 mesi (83 %). Il Fondo sociale europeo sostiene l'introduzione di nuove misure destinate ai giovani, con particolare attenzione alle regioni del Meridione ([43]).

4.3.2. ISTRUZIONE E COMPETENZE*

Gli investimenti nell'istruzione e nella formazione di competenze sono fondamentali per promuovere una crescita intelligente, inclusiva e sostenibile. La produttività stagnante dell'Italia è dovuta in parte all'inefficacia del sistema di formazione delle competenze e alla corrispondente scarsità della domanda di competenze elevate. Il tasso di abbandono scolastico rimane al di sopra della media dell'UE (14 % contro 10,6 % nel 2017). Nonostante alcuni timidi miglioramenti, gli studenti e gli adulti italiani ottengono tuttora risultati tra i peggiori dell'UE per quanto riguarda le competenze chiave e le competenze di base (cfr. Commissione europea, 2018b). Inoltre l'Italia presenta uno dei tassi di istruzione terziaria più bassi dell'UE per i giovani di età compresa tra i 30 e i 34 anni (26,9 % a fronte di una media UE del 39,9 % nel 2017). Questo dato si accompagna a un livello di spesa pubblica in proporzione al PIL tra i più bassi dell'UE (3,9 % per l'Italia e 4,7 % per l'UE nel 2016).

Istruzione primaria e secondaria

Nonostante i recenti miglioramenti nella qualità dell'istruzione scolastica, le ampie e persistenti disparità regionali nei risultati dell'apprendimento continuano a destare grande preoccupazione. Secondo i risultati delle prove condotte a livello nazionale nel 2018, il numero di persone con risultati insufficienti è significativamente maggiore al Sud rispetto al Nord (nel grado 8: 45 % contro 28 % in italiano, 67 % contro 27-30 % in inglese, 54-56 % contro 28-32 % in matematica). Soprattutto al Sud le differenze significative nei risultati tra e all'interno delle scuole potrebbero indicare una tendenza a raggruppare gli studenti in base alla loro capacità. Il Sud e le isole registrano inoltre i tassi più elevati di abbandono scolastico (rispettivamente 17,3 % e 21 % rispetto al dato nazionale del 14 % e alla media UE del 10,6 %). Il tasso di abbandono scolastico delle persone con disabilità è superiore alla media dell'UE (30,2 % contro 23,6 %).

Il livello di istruzione conseguito dagli studenti non italiani è notevolmente inferiore a quello degli italiani. Gli studenti non italiani rappresentavano il 9,4 % della popolazione scolastica nell'anno scolastico 2016/2017. La maggioranza (61 %) è nata in Italia. Rispetto agli studenti italiani, quelli stranieri presentano un rischio più elevato di ripetenza (31,3 % contro 10 %) e di abbandono scolastico (30,1 % contro 12 %). Inoltre i tassi di iscrizione dei ragazzi sono inferiori ai tassi di iscrizione delle ragazze, soprattutto dopo il biennio della scuola secondaria di secondo grado (MIUR 2018). Finora non è stata adottata né discussa alcuna azione politica per ridurre le differenze nel livello di istruzione tra gli studenti italiani.

Attrarre, assumere efficacemente e motivare gli insegnanti è fondamentale, ma problematico. Sebbene la quota dei finanziamenti destinati all'istruzione primaria e secondaria sia sostanzialmente in linea con la media dell'UE, i risultati dell'apprendimento potrebbero essere influenzati negativamente dalla gestione degli insegnanti e dalle loro condizioni di lavoro. Gli stipendi degli insegnanti italiani rimangono bassi rispetto agli standard internazionali e rispetto ai lavoratori con un titolo di istruzione terziaria. Anche la progressione salariale è notevolmente più lenta rispetto a quella degli omologhi internazionali (stipendio massimo raggiunto dopo 35 anni in Italia contro 25 anni nella media OCSE). Questi fattori si sommano a prospettive di carriera limitate, basate su un percorso di carriera unico ed esclusivamente in funzione dell'anzianità anziché del merito (grafico 4.3.3). Inoltre le indagini svolte indicano che la professione di insegnante gode di scarso prestigio agli occhi sia

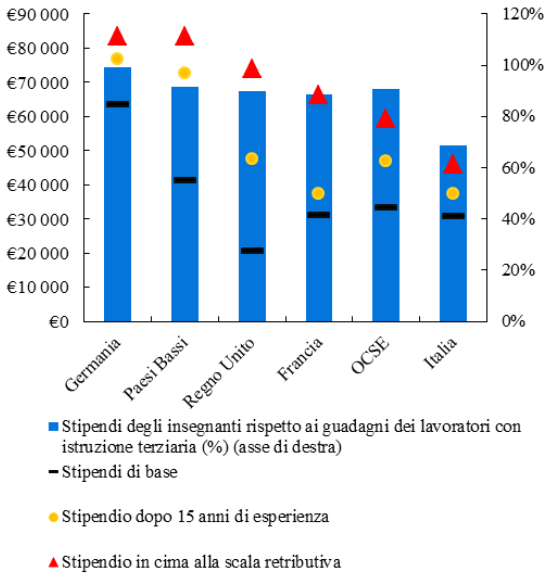
([43]) L'asse 1bis del programma operativo nazionale per l'attuazione dell'iniziativa a favore dell'occupazione giovanile in Italia è finanziato unicamente con risorse dell'FSE e si rivolge a giovani diversi dai NEET nelle regioni meno sviluppate e in transizione.

dei cittadini che degli stessi insegnanti ([44]). Il nuovo governo ha annunciato un riesame del sistema di assunzione e formazione introdotto dalla riforma della scuola del 2015 (Commissione europea, 2017a). Il nuovo sistema dovrebbe ripristinare i concorsi aperti basati sulle conoscenze, con la componente formativa ridotta da tre anni a un anno di formazione sul posto di lavoro. Ciò potrebbe comportare ulteriori difficoltà nella selezione di insegnanti motivati e qualificati. La marcia indietro della riforma limiterebbe anche la possibilità per i dirigenti scolastici di premiare gli insegnanti in base al merito. L'apposito Fondo per la valorizzazione del merito confluirà in un unico fondo, il Fondo per il miglioramento dell'offerta formativa, che erogherà le risorse uniformemente attraverso negoziati con i sindacati.

In seguito alle riforme adottate negli ultimi anni, il sistema di apprendistato sta acquistando slancio. Tuttavia il sistema di apprendimento basato sul lavoro recentemente adottato è stato significativamente ridimensionato, sia in termini di numero obbligatorio di ore che di finanziamenti (tagliati di quasi il 60 %). L'occupabilità dei neodiplomati dell'istruzione e della formazione professionale sta lentamente aumentando, attestandosi al 50,8 % nel 2017 (al di sotto della media UE del 76,6 %). La partecipazione dei datori di lavoro all'apprendimento basato sul lavoro è aumentata grazie agli accordi conclusi tra autorità pubbliche e imprese e agli incentivi fiscali. Le parti sociali continuano a svolgere un ruolo importante nella progettazione degli apprendistati nel settore manifatturiero, concordando collettivamente la definizione dei profili professionali.

([44]) OCSE 2014, TALIS 2013 Results: An International Perspective on Teaching and Learning, Parigi: Edizioni OCSE

Grafico 4.3.3: **Motivare gli insegnanti - indicatori della retribuzione e progressione di carriera, 2017**



Fonte: Education at a Glance 2018, OCSE.

Istruzione terziaria

I tassi di istruzione terziaria restano bassi e i risultati dell'apprendimento sono scadenti. La percentuale di laureati è in lento ma costante aumento, tendenza confermata dall'aumento del 4,3 % delle iscrizioni nel 2017. Anche il tasso di istruzione terziaria delle persone con disabilità è molto basso (23 % contro una media europea del 30,3 %). Inoltre, anche quando sono laureati, gli adulti hanno punteggi nelle competenze alfabetiche e numeriche tra i più bassi rispetto ai paesi comparabili (l'Italia figura in 26^{a} posizione su 29 paesi per entrambi gli aspetti) (OCSE, 2016). Di conseguenza la carenza di competenze e lo squilibrio tra domanda e offerta di competenze rimangono un problema diffuso. Il tasso di occupazione dei neolaureati è in aumento, ma rimane ben al di sotto della media UE (nel 2017 il 54,5 % rispetto alla media UE dell'81,5 % per la fascia di età 25-29 anni). La scarsa domanda di laureati e diplomati dell'istruzione terziaria nel settore produttivo contribuisce alle scarse prospettive occupazionali, poiché le imprese tendono a privilegiare i candidati con precedenti esperienze lavorative. Inoltre, il premio salariale per i laureati è mediamente inferiore a quello dei paesi comparabili (41,2 % in Italia contro 66,3 %

in Germania e 54,4 % in Francia) ([45]). Questo dato potrebbe suggerire che l'istruzione non porta grandi vantaggi e scoraggiare il conseguimento di un diploma di istruzione terziaria.

Nonostante il miglioramento dei tassi di occupabilità, l'istruzione terziaria non universitaria rimane marginale. Il tasso di occupazione dei diplomati degli Istituti Tecnici Superiori è di oltre l'80 % (INDIRE 2018) dopo un anno. Tuttavia essi rappresentano meno dell'1 % di tutti gli studenti dell'istruzione terziaria, contro una media OCSE del 18 % (OCSE, 2017b), e sono concentrati nelle regioni più industrializzate d'Italia. Inoltre, secondo i dati INDIRE 2018, la partecipazione femminile è molto bassa (inferiore al 25 %).

Il sistema di istruzione superiore risente della carenza di finanziamenti e di personale, soprattutto nelle regioni del Mezzogiorno. Il volume totale di finanziamenti per l'istruzione superiore rimane uno dei più bassi dell'UE, pari ad appena lo 0,3 % del PIL nel 2016 (contro una media UE dello 0,7 %). Nel 2018 è stato aumentato del 5 % (da 6 981 miliardi di EUR nel 2017 a 7 327 miliardi di EUR nel 2018). Tuttavia gran parte dell'aumento è stato destinato a iniziative specifiche (come i cosiddetti dipartimenti di eccellenza). La quota di finanziamenti subordinati ai risultati (quota premiale) è salita al 24 % delle risorse disponibili, compensata tuttavia da una diminuzione delle dotazioni basate sui costi standard (22 %), mentre il fondo destinato a compensare le università che dispongono di minori risorse è rimasto invariato al 2 %. Nel complesso l'importo medio delle risorse a disposizione delle università è rimasto sostanzialmente invariato e modesto. Di conseguenza l'onere finanziario per gli studenti e le loro famiglie è aumentato. Il tasso di iscrizione all'università rimane relativamente basso. Le tasse universitarie sono aumentate costantemente e sono attualmente tra le più alte d'Europa (OCSE, 2017c), mentre il sostegno agli studenti è ancora limitato (solo l'11,6 % degli studenti ha ricevuto borse di studio nel 2017). Inoltre la scarsità dei finanziamenti si ripercuote direttamente sulla qualità e sulla quantità delle facoltà.

([45]) Dati Almalaurea 2018 e OCSE.

Le misure di finanziamento sono limitate e discontinue. Le iniziative di assunzione speciali ("Cattedre Natta") e i fondi dedicati (Fondo di finanziamento attività base di ricerca) sono stati aboliti o attivati in maniera discontinua. La legge di bilancio 2019 prevede tuttavia il finanziamento di altri 1 600 posti di ricercatore a tempo determinato di tipo B per gli assistenti universitari e 900 posti di specializzazione in medicina. Inoltre il piano Impresa 4.0 comprende l'obiettivo di potenziare gli Istituti tecnici superiori, ma ancora non se ne vedono i risultati. Dal 2018 sono stati introdotti nuovi percorsi di istruzione terziaria (le lauree professionalizzanti) che si affiancano agli Istituti Tecnici Superiori.

Apprendimento degli adulti e competenze digitali

La partecipazione degli adulti all'apprendimento è molto limitata. Nel 2017 il tasso di partecipazione a qualsiasi forma di formazione per gli adulti e per gli adulti scarsamente qualificati è diminuito rispetto al 2016, passando rispettivamente dall'8,3 % al 7,9 % e dal 2,3 % al 2 % (Eurostat). Il divario occupazionale tra lavoratori altamente qualificati e lavoratori scarsamente qualificati è tra i più elevati dell'UE e si registra un ulteriore peggioramento delle prospettive di occupazione di questi ultimi. Le competenze digitali sono quelle che più richiedono di essere migliorate: nel 2016 soltanto il 44 % della popolazione italiana possedeva almeno le competenze digitali di base (contro il 56 % nell'UE). Il ruolo delle imprese nell'aumentare la partecipazione alla formazione e migliorare le competenze digitali è fondamentale, ma ancora limitato. L'accordo delle parti sociali del marzo 2018 potrebbe aiutare a far fronte a questa sfida.

Le misure volte a promuovere l'apprendimento degli adulti e le competenze digitali sono discontinue e frammentate. Attualmente si contano 19 fondi paritetici interprofessionali per sostenere lo sviluppo della formazione continua. La legge di bilancio 2019 ha esteso il credito d'imposta introdotto nel 2017 alle imprese che investono in formazione ([46]). I "Percorsi di

([46]) Esso ammonta al 30-50 % (a seconda delle dimensioni delle imprese) del costo dei dipendenti per il periodo delle

Garanzia delle Competenze" per gli adulti scarsamente qualificati richiedono, per aumentare la partecipazione, un potenziamento delle capacità, specie per quanto riguarda l'orientamento e la convalida. Per quanto riguarda le competenze digitali, nel 2015 è stato lanciato il Piano Nazionale Scuola Digitale, con risultati modesti ([47]). Tuttavia tali misure non sono destinate alle categorie a rischio di esclusione sociale, come gli anziani e le persone inattive.

4.3.3. POLITICHE SOCIALI E SITUAZIONE DEMOGRAFICA

Il rischio di povertà e le disparità di reddito rimangono elevati. Nel 2017 la percentuale di persone a rischio di povertà o di esclusione sociale (AROPE) è scesa al 28,9 % dal 30,0 % del 2016, pur restando ben al di sopra dei livelli pre-crisi (25,5 % nel 2008) e della media UE (22,4 %). I bambini, in particolare quelli provenienti da un contesto migratorio, sono particolarmente esposti al rischio di povertà o di esclusione sociale (32,1 % nel 2017 rispetto al 33,2 % del 2016). Inoltre la povertà nelle aree urbane è in aumento. Le disparità di reddito in Italia sono al di sopra della media UE (cfr. sezione 1) ([48]). Nonostante il sistema di imposizione del reddito dell'Italia sia uno dei più avanzati dell'UE, la funzione redistributiva dei trasferimenti sociali è scarsa. Nel 2017 gli effetti dei trasferimenti sociali (pensioni escluse) sulla riduzione della povertà e delle disuguaglianze sono stati tra i più ridotti dell'UE. La spesa sociale è fortemente sbilanciata verso le pensioni di anzianità, che dipendono in larga misura dal reddito. La percentuale elevata di abitazioni di proprietà fa sì che in Italia la distribuzione della ricchezza rimanga relativamente omogenea.

All'interno dell'UE, l'Italia presenta le maggiori disparità regionali in termini di povertà ed esclusione sociale. La situazione sociale rispecchia le divergenze nel reddito pro capite tra le regioni. Le due regioni dell'UE con i tassi di rischio di povertà e di esclusione sociale più bassi e più alti si trovano in Italia (8,5 % per Bolzano e 52,1 % per la Sicilia). Sebbene il divario maggiore sia tra Nord e Sud, nelle regioni centrali i tassi di rischio di povertà e di esclusione sociale sono andati aumentando costantemente, passando dal 18,6 % nel 2008 al 25,3 % nel 2017. Le regioni meridionali hanno invece registrato solo lievi miglioramenti (dal 44,7 % al 42,3 %).

Gli elevati tassi medi di sostituzione delle pensioni nascondono grandi disparità a livello individuale. L'adeguatezza, misurata sulla base della capacità delle pensioni di sostituire il reddito da lavoro prima del pensionamento, è generalmente elevata, ma la loro capacità di prevenire e attenuare il rischio di povertà è scarsa. Nel 2016 il rapporto tra il reddito mediano disponibile delle persone di età superiore ai 65 anni e quello delle persone di età inferiore a 65 anni era del 100 %, contro il 92 % della media UE. Tuttavia, nonostante la spesa pensionistica complessivamente elevata, pari al 16,2 % del PIL (UE: 12,6 %) e a un terzo della spesa pubblica primaria nel 2016 ([49]), la previdenza pensionistica non è omogenea. Il sistema pensionistico svolge la funzione di mantenimento del reddito, tuttavia la protezione nei confronti della povertà è inadeguata e le condizioni di ammissibilità restrittive includono clausole regressive. La riforma delle pensioni del 2016 puntava a favorire il pensionamento anticipato per alcune categorie di lavoratori attraverso il cosiddetto APE (anticipo finanziario a garanzia pensionistica) e ad aumentare i redditi da pensione più bassi (Commissione europea, 2018c).

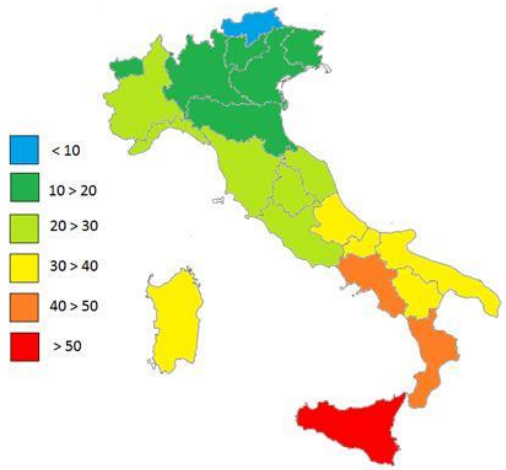
attività di formazione. Le attività di formazione ammissibili sono quelle indicate nel piano Impresa 4.0.

([47]) Solo il 20 % degli insegnanti ha seguito una formazione in materia di alfabetizzazione digitale e il 24 % delle scuole non ha ancora avviato corsi di programmazione informatica.

([48]) Il rapporto tra quintili di reddito (S80/S20) era pari a 5,9 nel 2017, contro una media UE del 5,1. L'indice di Gini era pari a 32,7 nel 2017 a fronte di una media del 30,3 nell'UE. Maggiore è il coefficiente, meno equa è la distribuzione del reddito.

([49]) Cfr. Centro Studi e Ricerche di Itinerari Previdenziali (2018).

Grafico 4.3.4: **Percentuale a rischio di povertà o di esclusione sociale per regione NUTS 2 (2017)**



Fonte: Eurostat

Nonostante i miglioramenti nel mercato del lavoro, la povertà lavorativa è in aumento. Nel 2017 il numero di lavoratori a rischio di povertà è salito al 12,2 %. La percentuale di lavoratori poveri con contratti a tempo determinato è relativamente alta e in aumento (22,5 % rispetto alla media UE del 16,3 %). Inoltre il tasso di povertà lavorativa per i lavoratori nati al di fuori dell'UE è estremamente elevato (32 % nel 2017).

L'accesso alla protezione sociale per i lavoratori autonomi è limitato. L'Italia ha il secondo più alto tasso di lavoro autonomo dell'UE (il 20,8 % nel 2017 contro il 13,7 % della media UE). Tuttavia i lavoratori autonomi non hanno formalmente diritto all'indennità di disoccupazione e in alcuni casi non sono formalmente coperti dalle prestazioni di malattia. In generale, i lavoratori autonomi sono meno tutelati contro i rischi sociali rispetto ai lavoratori dipendenti. Inoltre i lavoratori autonomi non possono scegliere regimi volontari per l'indennità di disoccupazione. Manca anche un quadro normativo per le condizioni di lavoro e la protezione sociale dei lavoratori tramite piattaforma digitale ([50]).

Il governo ha introdotto un sistema riformato di reddito minimo a partire dall'aprile 2019. Il reddito di cittadinanza sostituirà il reddito d'inclusione. In base al decreto legge, il nuovo regime, previsto per 18 mesi con possibilità di rinnovo, è destinato alle famiglie (compresi i pensionati) con un *indicatore della situazione economica equivalente* inferiore a 9 360 EUR e che risiedono in Italia da almeno 10 anni. Il reddito di cittadinanza sarà uno dei regimi di sostegno al reddito più generosi dell'UE ([51]). Il regime manterrà l'approccio di inclusione attiva del precedente sistema, integrato da regole di condizionalità ([52]). In base alla legge finanziaria, un nuovo fondo denominato Fondo per il reddito di cittadinanza, con un bilancio annuale di 7,1 miliardi di EUR per il 2019 e di circa 8 miliardi di EUR a partire dal 2020, dovrà finanziare il regime e potenziare in parte i servizi pubblici per l'impiego e l'attuazione della componente di attivazione della riforma. Tuttavia il sistema potrebbe rivelarsi di difficile attuazione e sovraccaricare la pubblica amministrazione. Due piattaforme digitali aiuteranno l'Istituto nazionale della previdenza sociale, i servizi pubblici per l'impiego e i servizi sociali dei comuni a migliorare il coordinamento e la messa a disposizione di servizi personalizzati. L'incidenza effettiva sull'occupazione dipenderà dall'efficacia delle politiche di attivazione e dei controlli.

L'accesso ad alloggi adeguati e a prezzi accessibili rimane problematico. Mentre solo il 4 % della popolazione ha accesso ad alloggi con canone agevolato, il 28,2 % dei locatari che pagano un affitto a prezzi di mercato ha dovuto far fronte a costi abitativi eccessivamente onerosi nel 2017 (media UE: 25,2 %). Il tasso di disagio abitativo grave, sebbene in calo, era pari all'11,1 % nel 2016, a fronte di una media UE del 5,6 % ([53]).

([50]) Il lavoro tramite piattaforma digitale è una forma di occupazione in cui le organizzazioni o i privati utilizzano una piattaforma online per fornire servizi specifici in cambio di un pagamento.

([51]) Sulla base di un confronto con il livello delle prestazioni in tutta l'UE in percentuale della soglia di povertà, come indicato nel quadro di valutazione comparativa del reddito minimo. Per maggiori informazioni cfr. Commissione europea, 2018d.

([52]) Il beneficiario deve firmare un accordo con i servizi pubblici per l'impiego (Patto per il lavoro) che prevede obblighi di formazione e l'accettazione di una delle prime due offerte di lavoro adeguate non distanti dal luogo di residenza del lavoratore, mentre la terza offerta potrebbe essere ovunque nel territorio nazionale. Nel caso di famiglie con esigenze più complesse e pluridimensionali, i beneficiari della misura sottoscrivono un Patto per l'inclusione sociale, che coinvolge i servizi territoriali e sociali.

([53]) Il tasso di disagio abitativo grave indica la percentuale della popolazione che vive in abitazioni considerate sovraffollate che presentano contemporaneamente almeno

Il parco di alloggi pubblici e sociali in Italia è tra i più ridotti dell'UE (solo il 4 % del parco immobiliare è di proprietà del settore pubblico). Le abitazioni sono spesso in condizioni di precarietà e dichiarate non idonee all'uso abitativo. Il fabbisogno di alloggi è stato aggravato dalla crisi economica. Dal 2015, a seguito dell'esaurimento del fondo nazionale per il sostegno dei locatari a basso reddito, sono stati introdotti nuovi fondi destinati alle famiglie indebitate ([54]).

La messa a disposizione e il coordinamento dei servizi sociali sono ancora poco sviluppati. Oltre agli sforzi per migliorare l'istruzione e la cura della prima infanzia, le autorità italiane hanno adottato un approccio attivo all'inclusione con l'introduzione del reddito di inclusione nel 2018 (ossia collegando i servizi per l'impiego con il sostegno al reddito). La legge di bilancio 2019 prevede un aumento dei fondi destinati alle persone a carico, alle persone con disabilità gravi senza sostegno familiare e ai caregiver familiari. Tuttavia in molti casi le persone con disabilità e altri gruppi svantaggiati non ricevono un sostegno adeguato perché i servizi di assistenza a domicilio e presso le comunità e i servizi di assistenza a lungo termine presentano problemi inerenti ai finanziamenti, all'accesso e alla qualità (Commissione europea 2018b, pag. 50).

La situazione del sistema sanitario è complessivamente buona, nonostante una spesa al di sotto della media UE ([55]). Nel 2017 l'Italia ha speso soltanto l'8,9 % del PIL per la sanità nel suo insieme, di cui una parte più consistente per la prevenzione e una parte minore per costi amministrativi rispetto alla media dell'UE (9,6 %). La spesa pubblica è in leggera diminuzione e rimane sbilanciata a favore della spesa ospedaliera, a scapito dell'assistenza sanitaria di base. Le esigenze di cure mediche insoddisfatte dichiarate dall'interessato sono diminuite notevolmente, passando dal 7,2 % nel 2015 all'1,8 % nel 2017. Tuttavia le spese non rimborsabili per l'assistenza sanitaria (23,1 % della spesa sanitaria totale) sono superiori alla media dell'UE e in aumento. La spesa pro capite per i prodotti farmaceutici al dettaglio è al di sopra della media dell'UE, ma la quota di mercato dei farmaci generici rimane tra le più basse dell'UE, senza che sia stata avviata alcuna azione politica efficace negli ultimi anni. Il numero di medici è leggermente superiore alla media dell'UE, ma la loro età è in aumento, il che indica una potenziale penuria nel medio termine. Il rapporto tra numero di infermieri e numero di medici rimane al di sotto della media dell'UE. Negli ultimi anni si registra una lieve transizione dall'assistenza istituzionale a lungo termine verso l'assistenza domiciliare.

La disponibilità non omogenea dell'assistenza sanitaria nelle diverse regioni può incidere sull'accesso, sull'equità e sull'efficienza. Il numero di persone a Sud che dichiara esigenze di cure mediche insoddisfatte è quasi il doppio rispetto al Nord. In linea di principio, il governo centrale stabilisce un elenco di beni e servizi sanitari standard a disposizione della popolazione mediante finanziamenti pubblici, che vengono assegnati in funzione dei fattori demografici, mentre le regioni sono libere di fornire servizi supplementari. Tuttavia i costi di questi servizi supplementari devono essere coperti con le risorse finanziarie proprie delle regioni. I ticket sono comunemente applicati ai cittadini per alcuni servizi di assistenza sanitaria e possono variare da una regione all'altra ([56]). Anche i tempi di attesa e le distanze di viaggio sono maggiori nelle regioni meridionali. I pazienti possono ottenere cure ospedaliere (consulenza specialistica e chirurgia ospedaliera) in altre regioni e vi è un sistema di compensazione interregionale della spesa. La mobilità interregionale è intesa a promuovere il diritto di scelta delle cure sanitarie e quindi a migliorare l'accesso alle stesse. Tuttavia la mobilità dalle regioni meno efficienti a quelle più efficienti potrebbe radicalizzare e aggravare le disparità.

uno dei problemi di deprivazione abitativa: infiltrazioni dal tetto, mancanza di una vasca da bagno e di una doccia e assenza di un gabinetto interno o illuminazione insufficiente.

([54]) Risorse supplementari sono inoltre destinate a sostenere i senzatetto nell'ambito del PON Inclusione a titolo dell'FSE (25 milioni di EUR) e del FEAD (25 milioni di EUR); tuttavia il sistema di edilizia popolare è caratterizzato da investimenti limitati e dalla mancanza di coordinamento tra i livelli di governo.

([55]) La speranza di vita alla nascita è la seconda più alta e il tasso di mortalità evitabile è il più basso dell'UE.

([56]) I cittadini devono generalmente pagare un ticket per le visite specialistiche ambulatoriali prescritte dal medico di base, per i servizi diagnostici, per i farmaci rimborsati e per l'uso ingiustificato dei servizi di pronto soccorso, mentre i servizi di assistenza sanitaria di base e i ricoveri ospedalieri sono gratuiti al momento del consumo.

Andamento demografico e migrazione

Le tendenze demografiche indicano un calo della popolazione in età lavorativa a medio termine. Le politiche attuali volte a sostenere le tendenze demografiche si basano principalmente su bonus e crediti d'imposta, mentre non è stata effettuata e non è in programma un'analisi o una valutazione d'impatto. Gli investimenti nei servizi di assistenza, generalmente più efficaci nel sostenere i tassi di natalità e la partecipazione delle donne al mercato del lavoro, rimangono scarsi. Analogamente, le misure volte a promuovere le pari opportunità e adeguate politiche a favore dell'equilibrio tra vita professionale e vita privata sono frammentarie e di portata limitata (cfr. la relazione per paese 2018).

Il saldo migratorio, sebbene positivo, non compensa il saldo naturale in calo. Nel 2018 gli afflussi ammontavano a circa 349 000 persone (+ 1,7 % rispetto al 2017), mentre il numero di residenti che hanno lasciato il paese, benché già molto elevato, è ulteriormente aumentato (circa 160 000 persone, con un aumento del 3,1 % rispetto al 2017). Questo dato comprende un gran numero di giovani italiani altamente qualificati che si trasferiscono in altri paesi dell'UE. Nel 2016 il numero di laureati italiani che hanno lasciato il paese è aumentato del 9 % rispetto al 2015. Il disegno di legge di bilancio 2019 punta a richiamare in Italia gli studenti altamente qualificati emigrati [da aggiornare/integrare per quanto riguarda la fuga dei cervelli]. Tuttavia gli ostacoli strutturali che spingono i laureati a emigrare non sono ancora stati affrontati. Infine l'integrazione dei migranti, in particolare dei rifugiati, rimane problematica. Le domande di asilo sono diminuite nel 2018, ma non sono stati compiuti progressi significativi nell'attuazione del primo Piano nazionale d'integrazione dei titolari di protezione internazionale, adottato nel 2017, e la dotazione di bilancio per le strutture di accoglienza dei richiedenti asilo è stata ridotta. Da monitorare infine l'impatto sociale della recente legge sull'immigrazione e sulla sicurezza ("Decreto Sicurezza") ([57]).

Necessità in termini di investimenti

Aumentare gli investimenti intesi a promuovere la partecipazione al mercato del lavoro e le competenze è fondamentale per aumentare la produttività e favorire una crescita inclusiva a lungo termine. Ulteriori investimenti in politiche attive del mercato del lavoro potrebbero promuovere la partecipazione al mercato del lavoro, che rimane molto bassa, in particolare tra le donne e i giovani. Inoltre è fondamentale aumentare gli investimenti a favore dell'assistenza per l'infanzia e a lungo termine, prestando attenzione alle disparità geografiche nella disponibilità dei servizi. Investire nell'inclusione attiva permetterebbe di coinvolgere le persone a rischio di povertà o di esclusione sociale, compresi i bambini e i lavoratori poveri. Il sistema di istruzione e formazione è caratterizzato da ampie disparità regionali in termini di infrastrutture e risultati. Sono indispensabili investimenti adeguati per promuovere la qualità, l'inclusività e l'attinenza al mercato del lavoro dell'istruzione e della formazione, nonché il miglioramento delle competenze e la riconversione professionale degli adulti, al fine di promuovere la parità di opportunità e stimolare la crescita a lungo termine.

([57]) Legge 132/2018.

Riquadro 4.3.1 Monitoraggio dei risultati alla luce del pilastro europeo dei diritti sociali

Il pilastro europeo dei diritti sociali funge da bussola per orientare un rinnovato processo di convergenza verso migliori condizioni di vita e di lavoro nell'Unione europea[1]. Esso stabilisce venti principi e diritti essenziali in materia di pari opportunità e accesso al mercato del lavoro, condizioni di lavoro eque, protezione e inclusione sociali. L'analisi contenuta nella relazione per paese è stata condotta alla luce dei principi del pilastro.

L'Italia presenta criticità per quanto riguarda numerosi indicatori del quadro di valutazione della situazione sociale che accompagna il pilastro europeo dei diritti sociali. Le condizioni del mercato del lavoro migliorano con molta lentezza e il persistere di un tasso elevato di disoccupazione ha avuto ripercussioni pesanti sulla situazione sociale. La disoccupazione giovanile, come anche il tasso di NEET, rimangono tra i più elevati dell'UE. Nonostante un divario di genere estremamente ampio, manca tuttora una strategia globale per promuovere la partecipazione delle donne al mercato del lavoro. L'impatto dei trasferimenti sociali sulla riduzione della povertà è limitato e la percentuale di persone a rischio di povertà o di esclusione sociale rimane molto elevata. Per affrontare il problema, nel 2018 è stato introdotto un regime di lotta alla povertà che sarà rafforzato nel 2019.

QUADRO DI VALUTAZIONE DELLA SITUAZIONE SOCIALE IN ITALIA		
Pari opportunità e accesso al mercato del lavoro	Abbandono precoce di istruzione e formazione (% della popolazione di età compresa tra 18 e 24 anni)	Situazione critica
	Divario di genere nei livelli di occupazione	Situazione critica
	Rapporto tra quintili di reddito (S80/S20)	Risultati modesti ma in miglioramento
	Rischio di povertà o di esclusione sociale (in %)	Da tenere sotto osservazione
	Giovani NEET (% della popolazione nella fascia di età 15-24 anni)	Situazione critica
Mercati del lavoro dinamici e condizioni di lavoro eque	Tasso di occupazione (% della popolazione nella fascia di età 20-64 anni)	Situazione critica
	Tasso di disoccupazione (% della popolazione nella fascia di età 15-74 anni)	Da tenere sotto osservazione
	Tasso di disoccupazione di lunga durata (% della popolazione nella fascia di età 15-74 anni)	Situazione critica
	Crescita del reddito lordo disponibile delle famiglie pro capite	Da tenere sotto osservazione
	Reddito netto di un lavoratore a tempo pieno single che percepisce il salario medio	Nella media
Protezione e inclusione sociali	Effetto dei trasferimenti sociali sulla riduzione della povertà (pensioni escluse)	Situazione critica
	Bambini di età inferiore a 3 anni inseriti in strutture formali di cura dell'infanzia	Nella media
	Esigenze di cure mediche insoddisfatte dichiarate dall'interessato	Superiore alla media
	Livello delle competenze digitali delle persone	N/D

Gli Stati membri sono classificati secondo una metodologia statistica concordata con il comitato per l'occupazione e il comitato per la protezione sociale. Tale metodologia esamina congiuntamente i livelli e le variazioni degli indicatori in confronto alle rispettive medie UE e classifica gli Stati membri in base a sette categorie (da "risultati migliori" a "situazioni critiche"). I risultati di un paese possono ad esempio essere considerati "superiori alla media" se il livello dell'indicatore è prossimo alla media UE, ma in rapido miglioramento. Per maggiori informazioni sulla metodologia si rimanda al progetto di relazione comune sull'occupazione 2019, COM (2018)761 final.
NEET: giovani che non studiano, non frequentano corsi di formazione e non lavorano.

Oltre a queste sfide, l'accesso agli alloggi sociali è estremamente limitato. Il sistema di edilizia popolare risente della scarsità di finanziamenti, delle difficoltà di coordinamento tra i diversi livelli di governo e della mancanza di una visione d'insieme strategica. Il parco di alloggi pubblici e sociali in Italia è tra i più ridotti dell'UE, a fronte di un crescente fabbisogno abitativo. Solo il 4 % della popolazione ha accesso al canone agevolato e tutti gli indicatori disponibili rivelano un elevato e crescente disagio abitativo. L'accesso agli alloggi sociali è praticamente precluso alle generazioni più giovani, in quanto gli occupanti tendono a rimanervi per tutta la vita. La situazione è preoccupante anche per i bambini (il 9,4 % vive in una famiglia colpita da onerosità eccessiva dei costi abitativi). Anche il fenomeno della deprivazione abitativa cronica è in aumento.

La definizione di regole chiare sulla rappresentatività delle parti sociali è fondamentale per istituire un quadro di contrattazione di secondo livello equo e trasparente. Il Patto per la fabbrica (marzo 2018) rappresenta un primo ma importante passo in tale direzione (cfr. sezione 4.3.1). Negli ultimi mesi sono stati conclusi importanti contratti collettivi per i settori chimico ed edile, che comprendono innovazioni in linea con i principi stabiliti in tale accordo. Nel giugno 2018, INPS e CNEL hanno inoltre concordato di creare un archivio comune di

tutti i contratti collettivi firmati in Italia. Si tratta di un'altra iniziativa positiva, che potrebbe contribuire ad affrontare il fenomeno dei contratti minori che fissano retribuzioni e condizioni di lavoro al di sotto degli standard fissati dai contratti principali.

[1] Il pilastro europeo dei diritti sociali è stato proclamato il 17 novembre 2017 dal Parlamento europeo, dal Consiglio e dalla Commissione europea: https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles_it

4.4. COMPETITIVITÀ E INVESTIMENTI

4.4.1. INVESTIMENTI E PRODUTTIVITÀ*

Fattori strutturali continuano a frenare la dinamica della produttività dell'Italia, limitando il potenziale per migliorare la competitività non di prezzo e favorire la crescita del PIL. Per quanto riguarda l'aumento della produttività, il divario tra l'Italia e il resto dell'UE resta ampio (sezione 1), soprattutto se il confronto viene fatto con il Sud del paese (sezione 4.4.3). La scarsa produttività aggregata dell'Italia, che nasconde differenze sostanziali tra le imprese, è legata ai bassi livelli di investimento e innovazione, alla scarsa concorrenza in diversi settori (sezione 4.4.2), alle carenze del quadro istituzionale e amministrativo e a un contesto imprenditoriale difficile (sezione 4.4.4). A seguito della raccomandazione del Consiglio del 2016, l'Italia prevede di designare un comitato nazionale per la produttività ([58]).

L'aumento della produttività aggregata è limitato dalla maggiore importanza delle piccole imprese e dalla loro minore produttività rispetto ai paesi comparabili. In Italia, la minore produttività delle microimprese rispetto a quelle più grandi (Costa et al., prossima pubblicazione; Bugamelli et al, 2018) è amplificata dal loro maggiore contributo al valore aggiunto (29 % rispetto al 20,7 % dell'UE) e all'occupazione (46 % rispetto al 29,4 % dell'UE) (Commissione europea, 2018f). Le microimprese e le piccole imprese italiane sono meno produttive rispetto a quelle di altri paesi, anche considerando la specializzazione nei settori tradizionali. Ciò è dovuto anche alla carenza quantitativa e qualitativa di capitale umano, alla vulnerabilità della struttura finanziaria e al considerevole peso esercitato dalle imprese prevalentemente a conduzione familiare, in cui l'assunzione di dirigenti esterni è limitata (Bugamelli et al., 2018). Le medie e grandi imprese hanno una produttività simile a quella dei paesi comparabili, ma il loro peso è inferiore (rispettivamente lo 0,5 % e meno dello 0,1 % rispetto allo 0,9 % e allo 0,2 % dell'UE).

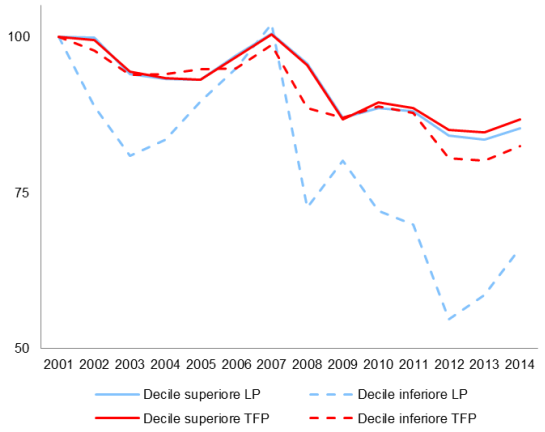
L'adozione di strategie di aumento della produttività da parte delle imprese più piccole è limitata. In Italia circa un'impresa su due non innova ([59]); i forti innovatori sono solo il 20 % nel settore manifatturiero e il 12 % nel settore dei servizi. E ciò nonostante il fatto che l'innovazione dei processi e a livello organizzativo - particolarmente rilevante per le imprese più piccole e per i settori tradizionali (Istat, 2018b) - e l'innovazione dei prodotti permettano di aumentare la produttività, anche delle piccole imprese. La capacità delle imprese più piccole di beneficiare delle sinergie lungo la catena del valore, conseguenti a investimenti innovativi, è limitata dall'alto grado di frammentazione verticale della catena di produzione italiana e dal basso livello di cooperazione formale tra le imprese (Istat, 2018b; Bugamelli et al., 2018; Confindustria, 2018a; Del Gatto et al., prossima pubblicazione). Ciò comporta una polarizzazione tra le imprese, che pone da un lato le numerose microimprese e piccole imprese - con risorse, competenze e propensione all'innovazione e all'esportazione verso i mercati esteri limitate - e dall'altro le poche imprese di maggiori dimensioni altamente innovative e produttive che operano sui mercati internazionali (Bugamelli et al., 2018). Bassi livelli di innovazione comportano anche una transizione più lenta verso un'economia verde ([60]). Queste caratteristiche rendono le imprese più piccole particolarmente vulnerabili agli choc esterni e contribuiscono a spiegare l'aumento delle differenze tra imprese in termini di produttività durante la crisi (grafico 4.4.1).

([58]) I comitati nazionali per la produttività sono enti obiettivi, neutrali e indipendenti che possono esaminare le sfide in materia di produttività, contribuendo alla definizione di politiche fondate su dati oggettivi e rafforzando la titolarità nazionale delle riforme strutturali.

([59]) Secondo i dati risultanti dall'indagine comunitaria sull'innovazione 2014.

([60]) Solo il 16 % delle imprese italiane offre prodotti o servizi verdi rispetto al 25 % dell'UE.

Grafico 4.4.1: **Differenze tra le imprese in termini di produttività in Italia (2001=100)**



Fonte: CompNET

La debole dinamica dei settori ad alta intensità di conoscenza limita le prospettive di produttività nel medio-lungo termine. La quota di valore aggiunto nei settori ad alta intensità di conoscenza è bassa. Tale quota è peraltro stagnante nei settori manifatturieri ad alta e medio-alta tecnologia (questi ultimi sono tornati ai livelli pre-crisi solo nel 2017) e addirittura in calo nel settore dei servizi ad alta intensità di conoscenza e ad alta tecnologia (dal 4,6 % del 2007 al 4,2 % del 2016). I servizi al mercato hanno registrato un calo della produttività del lavoro del 5 % rispetto al 2000, mentre il loro contributo al valore aggiunto è aumentato (di 2,5 punti percentuali). L'aumento della produttività del lavoro continua a concentrarsi nel settore manifatturiero (+20 %), il cui contributo al valore aggiunto invece è diminuito.

Le cause del debole aumento della produttività vanno ravvisate anche negli scarsi investimenti privati e pubblici. Il divario a livello di investimenti tra l'Italia e la zona euro è quasi raddoppiato dalla crisi ad oggi. La composizione resta sbilanciata verso gli investimenti delle famiglie e delle attività manifatturiere a scapito di quelli delle imprese e dei servizi professionali. Nel 2017 gli investimenti privati sono stati pari al 15,7 % del PIL, ancora 3 punti percentuali al di sotto del livello pre-crisi e 2,5 punti percentuali al di sotto della media della zona euro. Tuttavia, la lieve accelerazione degli investimenti privati nel 2017 ha ridotto il divario rispetto alla zona euro. Gli investimenti pubblici sono diminuiti costantemente, passando dal 3 % al 2 % del PIL tra il 2008 e il 2017 ([61]).

Il miglioramento dei fattori strutturali è fondamentale per aumentare gli investimenti e la produttività. Gli ostacoli a lungo termine agli investimenti sono più significativi in Italia che nei paesi comparabili (BEI, 2018; Barbku et al., 2015). Oltre all'importanza delle piccole imprese e alla scarsa specializzazione dell'economia italiana nei settori ad alta intensità di conoscenza, vi sono altri fattori, strettamente connessi a quelli appena citati, che ostacolano gli investimenti. Le analisi econometriche (Briguglio et al., prossima pubblicazione) indicano che il credito bancario limitato, la pressione fiscale sulle società e la scarsa istruzione sono importanti ostacoli agli investimenti, mentre l'aumento dell'autofinanziamento e del capitale proprio delle imprese, il miglioramento del contesto imprenditoriale (sezione 4.4.4) e una maggiore istruzione trainano gli investimenti. Sebbene possano indirettamente causare un peggioramento delle condizioni di finanziamento, gli investimenti pubblici possono attirare investimenti privati (grafico 4.4.2), creando condizioni favorevoli, ad esempio mediante la promozione delle infrastrutture pertinenti (ad esempio nel campo della ricerca, dei trasporti e dell'energia). Tuttavia, a tal fine sono essenziali una progettazione adeguata e la realizzazione efficace degli investimenti pubblici.

Sebbene l'accesso ai mercati dei capitali sia un fattore essenziale per stimolare gli investimenti, il sostegno politico si sta in parte smorzando. La capitalizzazione delle attività non finanziarie è ancora bassa e l'abolizione dell'incentivo alla capitalizzazione delle imprese con capitale proprio potrebbe disincentivare le imprese dal ricorrere al finanziamento con capitale di rischio (sezione 4.1). L'eccessiva dipendenza delle imprese italiane dalle banche, unita alla contrazione del credito dovuta alla quota consistente di crediti deteriorati (sezione 4.2), frena gli investimenti, mentre l'accesso non bancario ai finanziamenti è un incentivo cruciale, soprattutto per le attività immateriali (grafico

([61]) Paesi comparabili come la Spagna e la Germania presentano un livello di investimenti analogo (rispettivamente il 2 % e il 2,2 % del PIL), mentre in Francia gli investimenti pubblici sono di gran lunga superiori (3,4 %). La media della zona euro è pari al 2,6 % del PIL.

4.4.2). La contrazione del credito è dovuta anche a fattori inerenti alla domanda (Angelini, 2018). Sebbene meno del 20 % delle piccole imprese abbia dichiarato che il fondo di garanzia per le PMI è stato efficace nello stimolare gli investimenti nel 2017 (Istat, 2018b), l'impatto delle misure a sostegno sia del credito bancario sia dei finanziamenti basati sul mercato è stato generalmente positivo (sezione 4.2).

Gli incentivi fiscali volti a ridurre la pressione fiscale sulle società sono stati favorevoli agli investimenti. Durante la crisi l'onere fiscale effettivo per le società ha contribuito a rallentare gli investimenti privati (grafico 4.4.2). Il superammortamento degli investimenti in capitale fisico del Piano Impresa 4.0, invece, ha contribuito alla ripresa degli investimenti in macchinari ed altre attrezzature registrata nel 2017. Questa misura temporanea non sarà prorogata ma dal 2019 è stata introdotta una nuova riduzione strutturale dell'imposta sui profitti reinvestiti (sezione 4.1).

I regimi pubblici di sostegno agli investimenti innovativi restano temporanei e la loro efficienza non è stata ancora valutata in modo approfondito. Generalmente gli incentivi fiscali a favore delle attività di ricerca e sviluppo (R&S) hanno effetti positivi ma modesti sugli investimenti in attività immateriali (grafico 4.4.2). Sebbene non sia ancora disponibile una valutazione del pacchetto Impresa 4.0, i dati provvisori indicano che si è rivelato efficace nello stimolare le decisioni di investimento nel 2017. La deduzione del 250 % degli investimenti in tecnologie innovative (iperammortamento), comprese le TIC, e il credito d'imposta per gli investimenti in R&S sono stati considerati abbastanza efficaci nello stimolare nel 2017 le decisioni di investimento di quasi il 50 % delle imprese, in particolare quelle più grandi (Istat, 2018b). Secondo le autorità italiane, il credito d'imposta per gli investimenti in R&S è stato ampiamente utilizzato dalle imprese dei settori industriali e solo marginalmente dalle imprese del settore dei servizi, la cui produttività registra ritardi particolarmente evidenti. Sia l'iperammortamento che il credito d'imposta per gli investimenti in R&S sono stati prorogati nel 2019, ma saranno ridotti in media, soprattutto per gli investimenti più importanti. La maggior parte di queste misure è ancora temporanea e instabile in un contesto in cui l'84 % delle imprese italiane vede l'incertezza sul futuro come un ostacolo alle decisioni di investimento (BEI, 2018). Rendere permanenti alcune di queste misure sulla base di una valutazione approfondita ne aumenterebbe l'incisività, anche agevolando la pianificazione degli investimenti da parte delle imprese. Una maggiore attenzione agli investimenti in specifici settori di ricerca può essere conseguita più efficacemente attraverso il sostegno pubblico diretto (Nascia et al., 2018).

Occorrono investimenti adeguati in capitale umano, innovazione e capacità amministrativa rafforzata e bisogna ridurre le disparità regionali in tutti i settori. Per promuovere gli investimenti pubblici e privati è indispensabile investire nell'istruzione superiore e nelle competenze (sezione 4.3). Gli investimenti nell'innovazione e il sostegno all'efficienza delle piccole imprese rafforzerebbero la produttività. Il miglioramento della capacità amministrativa è un presupposto indispensabile per garantire l'efficacia nell'erogazione degli investimenti pubblici e nell'utilizzo dei fondi dell'UE. Ciò potrebbe rafforzare l'impatto degli investimenti nella banda larga, nei trasporti, nella gestione delle risorse idriche e nell'economia circolare, tutti ambiti in cui il Sud ha accumulato un notevole ritardo. Affrontando le cause della minore produttività delle regioni che presentano i ritardi maggiori e integrando le considerazioni ambientali negli investimenti settoriali si contribuirebbe alla crescita a lungo termine in un'economia inclusiva e sostenibile.

Gli investimenti in capitale umano sono necessari anche per contrastare la lentezza con cui l'Italia sta passando a un'economia basata sulla conoscenza. Mentre la disponibilità di capitale umano è correlata in modo positivo e significativo al numero di start-up innovative (UPM, 2018), la spesa per i diplomati in possesso di un titolo di studio post-secondario è bassa (sezione 4.3), il che ostacola l'innovazione e l'aumento della produttività. La situazione è peggiore nei settori connessi all'innovazione, come dimostra la minore percentuale di laureati rispetto all'UE in discipline quali l'informatica (0,6 % rispetto al 2,5 % dell'UE nel 2016), le scienze e l'ingegneria (12,2 % rispetto al 15,5 % dell'UE). È necessario incentivare gli studi in questi campi e rafforzare le competenze specifiche, ad esempio

quelle finanziarie, anche attraverso la formazione sul posto di lavoro.

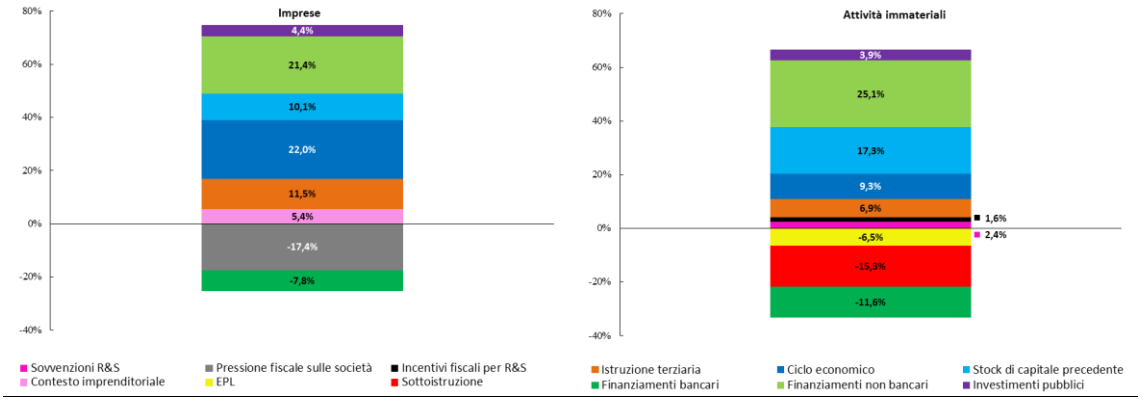
Per avere un impatto sulla produttività è necessaria un'ampia promozione delle competenze digitali nel processo di trasformazione digitale. Gli investimenti nelle tecnologie a banda larga devono essere accompagnati dallo sviluppo delle competenze in materia di TIC, anche da parte dei dirigenti. La frammentazione del sistema produttivo in piccole imprese rallenta il processo di digitalizzazione, in quanto gli investimenti isolati delle piccole imprese non possono beneficiare delle economie di scala o di un approccio coordinato (Istat, 2018b; Confindustria 2018b).

Le politiche che promuovono la conoscenza e la cooperazione tra le imprese più piccole vanno nella giusta direzione. Misure quali i distretti tecnologici e i contratti di rete, che favoriscono la cooperazione tra le imprese e lo sfruttamento delle economie di scala, hanno migliorato le prestazioni delle imprese partecipanti (Confindustria, 2017; Istat, 2018c). I centri di competenza, non ancora attivati, sono intesi a garantire il trasferimento tecnologico alle PMI per le tecnologie dell'Industria 4.0 e la correlata formazione in materia di TIC. I poli dell'innovazione digitale, di cui 21 già operativi, accompagnano la trasformazione digitale delle PMI e la loro aggregazione in catene del valore digitale più grandi.

È necessario aumentare il basso livello degli investimenti in attività immateriali. Dall'inizio del 2000 gli investimenti in attività immateriali e, più nello specifico, nelle attività di R&S (rispettivamente il 2,9 % e l'1,4 % del PIL nel 2017) sono stati notevolmente inferiori alla media della zona euro (dove sono stati rispettivamente del 4,1 % e del 2,2 % nel 2017). Anche la spesa per le attività di R&S è al di sotto dell'obiettivo UE 2020 per l'Italia (1,5 % del PIL). La spesa in R&S delle imprese è particolarmente bassa rispetto alla media della zona euro (0,8 % del PIL rispetto all'1,4 % della zona euro nel 2017). Tuttavia, per le PMI è aumentata passando dallo 0,13 % allo 0,22 % del PIL tra il 2007 e il 2015, sebbene sia ancora al di sotto della media UE dello 0,3 %. Il sostegno pubblico alla spesa delle imprese, nonostante sia ancora basso, è aumentato, passando dallo 0,05 % allo 0,12 % del PIL tra il 2008 e il 2016; tale aumento è ascrivibile in proporzione sempre maggiore agli incentivi fiscali (0,08 % rispetto allo 0,02 % nel 2008) (OCSE, 2018). Anche la spesa pubblica in R&S è inferiore alla media della zona euro (0,5 % del PIL rispetto allo 0,7 % della zona euro) e dal 2012 ha registrato un calo, imputabile soprattutto alla costante diminuzione della spesa nel settore dell'istruzione superiore, nonostante il suo potenziale di catalizzare gli investimenti privati in attività immateriali (Briguglio et al., prossima pubblicazione).

Occorre investire di più nella capacità amministrativa del settore pubblico, soprattutto a livello locale. L'inadeguatezza del capitale umano nel settore pubblico limita la capacità di valutare, selezionare e gestire i progetti di investimento, compresi quelli finanziati dall'UE. La scarsa capacità amministrativa del settore pubblico italiano, a livello sia nazionale che locale (sezione 4.4.3), rappresenta un ostacolo agli investimenti in tutti i settori e impedisce l'effettiva realizzazione dei progetti di investimento. Ciò incide negativamente anche sull'utilizzo dei fondi dell'UE, ambito in cui l'Italia è indietro rispetto alla media dell'UE (riquadro 2.1). Vi è una generale necessità di fornire alle amministrazioni centrali e locali assistenza tecnica nella pianificazione, nella valutazione e nel monitoraggio dei progetti di investimento, garantendo nel contempo il sostegno operativo nell'individuazione e nella risoluzione di eventuali strozzature. I due organi istituzionali centralizzati (Centrale per la gestione delle opere pubbliche e InvestItalia) che dovrebbero essere attivati nel 2019 rappresentano un passo avanti in questa direzione, al pari di iniziative analoghe del ministero dell'Ambiente. L'intenzione del governo di creare una task force per gli investimenti pubblici andrebbe nella stessa direzione. Anche l'attuazione della riforma sulla professionalizzazione degli acquirenti pubblici (sezione 4.4.4) contribuirebbe a questo obiettivo.

Grafico 4.4.2: **Contributi stimati agli investimenti (imprese e attività immateriali)**



(1) I contributi stimati corrispondono all'impatto indipendente di ciascuna variabile esplicativa (cfr. la legenda) sulla tendenza degli investimenti sulla base dei coefficienti stimati del modello dell'acceleratore aumentato.
(2) I dati si riferiscono alle serie temporali per l'Italia per il periodo dal 1999 al primo trimestre del 2018 (imprese) e il periodo dal 1996 al primo trimestre del 2018 (attività immateriali). I dati sugli investimenti e i dati macroeconomici provengono dalla contabilità nazionale.
(3) I finanziamenti bancari corrispondono alla percentuale di crediti deteriorati. I finanziamenti non bancari corrispondono all'autofinanziamento e al capitale proprio delle imprese.
(4) L'istruzione si riferisce all'istruzione terziaria (compreso l'impatto della sovraistruzione).
(5) Il contesto imprenditoriale è rappresentato dall'indice della Banca mondiale Doing Business.
(6) Gli investimenti pubblici per le attività immateriali si riferiscono alle attività di R&S.
(7) Il ciclo economico corrisponde al PIL precedente.
(8) EPL è l'acronimo di Employment Protection Legislation e fa riferimento alla legislazione di protezione del lavoro (OCSE) per l'impiego temporaneo.
Fonte: D. Briguglio et al. (prossima pubblicazione)

Sfide particolari

L'Italia è indietro nel promuovere l'accesso ad internet ad altissima velocità (100 Mbps) per tutti. Nonostante questo obiettivo dell'Agenda digitale 2020, nel 2017 il 15,5 % delle imprese italiane non aveva accesso a una connessione a banda larga adeguatamente veloce (a fronte di una media UE del 10,6 %) e solo il 23,9 % delle famiglie aveva accesso alla banda larga ultraveloce nel 2018 (a fronte di una media UE del 60,0 %). In alcune aree ("aree bianche") le infrastrutture per la banda larga ultraveloce non sono ancora disponibili e nessun operatore ha in programma di investire nelle reti di prossima generazione (almeno 30 Mbps) nei prossimi anni (sezione 4.4.3), mentre in altre aree è presente una sola infrastruttura ("aree grigie"). I piani d'investimento privato coprono solo il 43 % del fabbisogno di investimenti per conseguire gli obiettivi dell'Agenda digitale 2020 (MISE, 2015).

Si stanno registrando ritardi di attuazione per gli investimenti nella banda larga. Due delle tre gare pubbliche indette dal governo per garantire la diffusione delle reti NGA in tutte le "aree bianche" (la prima fase della strategia per la banda larga ultraveloce, cofinanziata con fondi dell'UE) si sono concluse con l'aggiudicazione dell'appalto solo nella seconda metà del 2017, e la terza si è conclusa solo all'inizio del 2019, tutte dopo lunghe vertenze giudiziarie. Questo inizio tardivo, combinato con ritardi nella pianificazione operativa delle opere e nella concessione delle autorizzazioni locali (che vedono coinvolti oltre 6 700 comuni), potrebbe posticipare l'assorbimento dei fondi dell'UE e mettere a repentaglio la tempestiva realizzazione degli obiettivi dell'Agenda digitale 2020. Inoltre, anche la seconda fase della strategia, intesa a promuovere la connettività ultraveloce nelle "aree grigie", è in stallo, in attesa che il governo italiano presenti il piano alla Commissione europea perché venga sottoposto a controllo in relazione agli aiuti di Stato.

Il conseguimento degli ambiziosi obiettivi dell'UE in materia di energia e clima per il 2030 richiede consistenti investimenti verdi. Sebbene l'Italia sia sulla buona strada per raggiungere gli obiettivi vincolanti fissati per il 2020 in materia di emissioni di gas a effetto serra e rinnovabili (con una diminuzione delle emissioni del 20 % rispetto all'obiettivo dell'11 % per il 2017), negli ultimi

anni i progressi hanno registrato una fase di stallo. Nel 2016 il consumo di energia finale è aumentato, evidenziando un rischio negativo per il conseguimento dell'obiettivo di efficienza energetica del 2020. Il settore delle rinnovabili italiano è il più sviluppato in Europa dopo quello della Germania in termini di posti di lavoro diretti e indiretti (179 000 nel 2016); ulteriori politiche in linea con i nuovi obiettivi per il 2030 possono stimolare la crescita e creare fino a 115 000 nuovi posti di lavoro all'anno ([62]).

Sono necessari investimenti per migliorare le infrastrutture energetiche. Tali investimenti possono contribuire a rendere il sistema energetico più resiliente, sicuro e flessibile, rafforzando nel contempo l'integrazione del mercato e riducendo i divari di prezzo. La rete elettrica italiana non è ancora sufficientemente attrezzata per far fronte all'aumento degli scambi transfrontalieri e alla diffusione delle energie rinnovabili variabili previsti per il 2030. Si stima che nei prossimi 10 anni saranno necessari 10 miliardi di EUR per modernizzare la rete di trasmissione dell'energia elettrica ([63]). Una rete del gas diversificata e flessibile, che comprenda rotte di importazione, può integrare più facilmente i diversi settori della domanda e il passaggio a combustibili diversi. Il gestore della rete di trasporto del gas italiano prevede 5,7 miliardi di investimenti aggiuntivi nel periodo 2018-2022 ([64]).

Il piano nazionale integrato per l'energia e il clima è un documento di orientamento fondamentale per stabilire le esigenze di investimento nel campo della decarbonizzazione e dell'energia. È attualmente in atto la revisione degli obiettivi della strategia energetica nazionale per il 2017, anche in considerazione dei nuovi obiettivi dell'UE in materia di energia per il 2030. Nel suo progetto di piano nazionale per l'energia e il clima adottato il 31 dicembre 2018 ([65]) l'Italia ha fornito una panoramica delle esigenze di investimento fino al 2030 per le diverse dimensioni dell'Unione dell'energia: gli investimenti necessari ammontano a 13,2 miliardi l'anno. Le informazioni fornite contribuiranno ulteriormente all'individuazione e alla valutazione delle esigenze di investimento dell'Italia in materia di energia e clima.

È necessario integrare le politiche in materia di mitigazione dei cambiamenti climatici e di adattamento agli stessi in tutti i settori, compreso il settore dei trasporti. Le emissioni nei settori non coperti dal sistema ETS dell'UE dovrebbero diminuire del 21 % tra il 2005 e il 2020 (rispetto all'obiettivo del 13 %) e del 25 % tra il 2005 e il 2030 (rispetto all'obiettivo del 33 %). Anche se dare priorità alla transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio per gli investimenti a lungo termine rappresenta una soluzione efficiente sotto il profilo dei costi, i ritardi nell'intervento comporteranno un aumento dei costi necessari per rispettare gli obblighi imposti dal regolamento sulla condivisione degli sforzi, oltre a fornire disincentivi a un settore privato sempre più propenso a effettuare investimenti "verdi". I fondi strutturali e di coesione sono già stati utilizzati per favorire l'attuazione di azioni connesse all'adattamento ([66]), anche nel settore delle risorse idriche. Occorre tuttavia fare di più per completare e attuare il piano nazionale di adattamento in modo coordinato in tutti i settori e a tutti i livelli di governance, anche sostenendo le città firmatarie del Patto dei sindaci. Investire nel trasporto e nelle infrastrutture sostenibili consente di affrontare non solo le sfide ambientali ma anche quelle connesse alla mobilità, ritenute dalle imprese un ostacolo importante alle attività di investimento, e di intervenire per ovviare al problema della carenza di investimenti, che riguarda il 50 % dei comuni (BEI, 2018).

Nel settore dei trasporti l'Italia non ha conseguito gli obiettivi della sua strategia di investimento nelle infrastrutture (Connettere l'Italia). I progressi nella realizzazione degli investimenti previsti nel trasporto ferroviario e stradale e nella mobilità urbana sostenibile sono stati molto limitati. Le cause vanno ravvisate nei ritardi amministrativi, nelle inefficienze a livello di

([62]) Proposta di Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima, 31 dicembre 2018, pag. 224.
([63]) TERNA, Piano di Sviluppo 2018.
([64]) SNAM, Piano Strategico 2018-2022.
([65]) In linea con il regolamento (UE) 2018/1999 sulla governance dell'Unione dell'energia e dell'azione per il clima.

([66]) Nel quadro dell'accordo di partenariato per l'Italia (2014-2020) sono stati stanziati 2 743 milioni di EUR per l'obiettivo tematico "Promuovere l'adattamento ai cambiamenti climatici, la prevenzione e la gestione dei rischi", di cui 989 milioni di EUR provenienti dal Fondo europeo di sviluppo regionale e 1 753 milioni di EUR dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale.

spesa e nei tempi lunghi per il recepimento delle nuove direttive sugli appalti e le concessioni e sul contenzioso, anche se le controversie per i piccoli progetti si sono ridotte con l'introduzione di una tariffa dissuasiva per l'avvio dei ricorsi amministrativi. Il governo intende riorientare gli investimenti verso i progetti più piccoli, ad esempio quelli concernenti la mobilità urbana, che sono più facili da realizzare.

Sono necessari investimenti per migliorare la qualità delle infrastrutture di trasporto e avvicinarla alla media dell'UE. Il quadro di valutazione dei trasporti dell'UE indica un livello di qualità delle infrastrutture inferiore alla media dell'UE, soprattutto per i porti. Lo stato di manutenzione è una chiara fonte di preoccupazione, come dimostrato dal crollo del ponte Morandi a Genova. Il governo ha dato priorità alle attività di manutenzione e messa in sicurezza con un piano di monitoraggio dello stato di manutenzione di tutte le infrastrutture e la creazione di una nuova agenzia incaricata della sicurezza delle infrastrutture ferroviarie e stradali. A tale riguardo, per il 2019 è stato concesso all'Italia un ammontare di flessibilità di 1 miliardo di EUR per le norme di bilancio dell'UE in relazione a un piano di investimenti per la sicurezza delle infrastrutture stradali simili al ponte Morandi.

L'Italia non svolge ancora il suo ruolo chiave nella strategia europea per i trasporti. L'Italia è attraversata da 4 corridoi della rete centrale TEN-T che coprono i principali flussi di trasporto in Europa. Questi assi di trasporto sono di vitale importanza per l'economia delle esportazioni dell'Italia e soprattutto per i porti. Tuttavia, il governo sta attualmente riconsiderando la logica socioeconomica del suo impegno in importanti progetti di rilevanza europea, come la galleria di base del Brennero e la galleria di base Lione-Torino. Dopo avere avviato una nuova analisi costi-benefici per quattro importanti progetti relativi alle infrastrutture, nel dicembre 2018 il governo ha annunciato che avrebbe ritardato ulteriormente le gare d'appalto per il progetto della galleria di base Lione-Torino. L'impegno politico e finanziario a lungo termine a livello nazionale e regionale è fondamentale per l'adempimento degli obblighi imposti all'Italia dal regolamento TEN-T in relazione al completamento della rete centrale entro il 2030.

4.4.2. CONCORRENZA E INTEGRAZIONE DEL MERCATO UNICO*

I servizi rappresentano una parte consistente e sempre più importante dell'economia italiana. I servizi al mercato nel 2017 hanno contribuito al 48,1 % del valore aggiunto lordo, rispetto al 45,6 % del 2000. Pertanto, l'efficienza e il livello di concorrenza di questi settori hanno un impatto sempre maggiore sulla produttività dell'intera economia, sia direttamente (sezione 4.4.1) sia come input per altre attività imprenditoriali. Secondo alcuni studi (UPM, 2018), la riduzione delle restrizioni normative per i servizi professionali e il commercio al dettaglio ha un impatto positivo sulla produttività totale dei fattori nei settori citati. Un analogo impatto positivo riguarda anche i settori manifatturieri. Secondo quanto suggerito dalla Banca d'Italia, la riduzione delle restrizioni normative nei settori non manifatturieri indurrebbe un aumento della produttività pari al 25-29 % in Italia (Bugamelli et al, 2018).

I servizi alle imprese sono ancora fortemente regolamentati. Secondo la Commissione il livello generale di restrittività in Italia è superiore alla media ponderata dell'UE per sei delle sette professioni analizzate ([67]). Inoltre, il nuovo indice STRI dell'OCSE ([68]) per i servizi alle imprese, i servizi informatici e i servizi nel settore edile e nel settore commerciale in Italia è più elevato rispetto alla media. Lo scarso livello di dinamismo e di concorrenza esistente in questi settori è confermato anche dal basso tasso di ricambio delle imprese (15,5 % in Italia rispetto al 18,1 % dell'UE nel 2015) ([69]). Inoltre, dal 2018 sono stati creati diversi nuovi ordini professionali nel settore sanitario, ad esempio per i fisioterapisti, con nuove attività riservate.

Il settore del commercio al dettaglio è fortemente regolamentato e sono state annunciate nuove restrizioni. Nonostante gli efficaci provvedimenti di liberalizzazione del 2012, sul settore del commercio al dettaglio grava

([67]) La Commissione europea ha elaborato dati degli Stati membri basati su un indicatore composito, integrati da una ricerca della Commissione (Commissione europea, 2017)
([68]) Indice di restrittività dei servizi, OCSE, 2017a.
([69]) Il tasso di ricambio delle imprese è calcolato come il rapporto tra la somma delle imprese nuove e delle imprese cessate e il numero totale di imprese nell'anno *t*.

ancora un'eccessiva regolamentazione. Secondo l'indicatore di restrittività della Commissione per tale settore, nel 2018 l'Italia è stata uno degli Stati membri con maggiori restrizioni, con risultati peggiori rispetto alle economie comparabili (grafico 4.4.3). Le restrizioni riguardano soprattutto l'apertura di negozi al dettaglio. Secondo la Commissione, alla procedura di autorizzazione per l'apertura di un nuovo punto vendita si applicano condizioni rigorose. L'Italia è anche tra i paesi dell'UE che richiedono il maggior numero di permessi nel corso della procedura ([70]). Scoraggiando l'ingresso di nuovi soggetti, queste regole tendono a influenzare le dinamiche di mercato, tutelando gli operatori già esistenti e incidendo negativamente sulla produttività già scarsa del commercio al dettaglio (Commissione europea, 2016a). Per quanto riguarda la regolamentazione delle attività quotidiane dei dettaglianti, mentre gli orari di apertura dei negozi sono completamente liberalizzati, permangono restrizioni alla promozione delle vendite e alla distribuzione di alcuni prodotti, compresi i farmaci da banco. La situazione potrebbe peggiorare se l'Italia facesse marcia indietro sulle riforme precedenti regolamentando nuovamente l'orario di apertura dei negozi, come annunciato. Infine, la percentuale di consumatori che segnalano pratiche commerciali sleali e altre pratiche illecite adottate dai dettaglianti è attualmente ben al di sopra della media UE (Commissione europea, 2019b).

Il regime per l'assegnazione delle autorizzazioni con limitazioni è ancora poco chiaro e ampiamente discrezionale. L'effettivo rilascio di concessioni per l'uso degli spazi pubblici per la fornitura di un'ampia gamma di servizi (connessi al commercio, al turismo, all'energia e alle attività industriali) non rispetta i principi della concorrenza e della trasparenza. Inoltre, le riassegnazioni sono spesso soggette a proroghe *ex lege* ripetute. Ciò incide negativamente sull'ingresso e sugli investimenti in questi settori, come pure sulla gestione delle risorse limitate. Ad esempio, nel settore del commercio ambulante alla fine del 2017 il legislatore ha prorogato nuovamente le "vecchie" autorizzazioni fino a dicembre 2020 ([71]). Recentemente ha inoltre stabilito la proroga automatica generalizzata delle concessioni per gli stabilimenti balneari. La recente individuazione a livello amministrativo dei principi di trasparenza da applicare per l'assegnazione dei diritti di utilizzo delle aree pubbliche nei porti ([72]) potrebbe costituire un passo nella giusta direzione, purché l'applicazione avvenga in modo efficace.

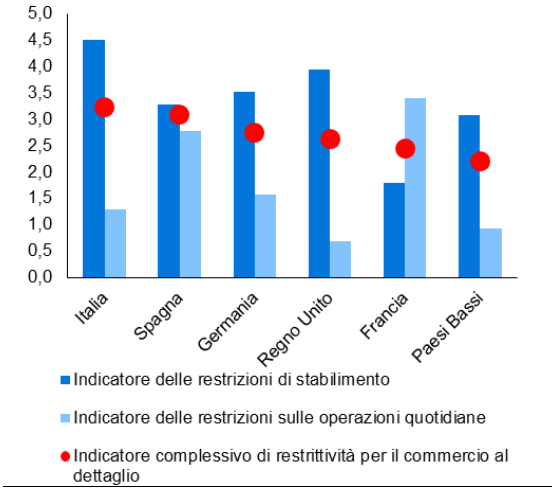
L'economia collaborativa ha un forte potenziale di crescita in Italia. Secondo un sondaggio Eurobarometro del 2018, il 18 % dei partecipanti in Italia ha utilizzato un servizio offerto attraverso piattaforme collaborative. Mentre solo il 5 % dei partecipanti al sondaggio ha offerto servizi, il 24 % ha dichiarato di considerare tali piattaforme come privati cittadini. Nonostante questo potenziale, manca ancora un approccio normativo globale, con elementi specifici per settore. Una regolamentazione eccessiva minaccia il corretto funzionamento di alcuni settori (ad esempio il trasporto collaborativo). In altri settori, la creazione di condizioni di parità ridurrebbe gli svantaggi rispetto agli operatori tradizionali (ad esempio nel settore della ricettività/alberghiero). Inoltre, alcuni aspetti degli obblighi del 2017 riguardanti le piattaforme e relativi alla riscossione delle imposte per conto di portatori di interessi non professionali sollevano questioni giuridiche e pertanto creano incertezza, rallentando ulteriormente lo sviluppo del settore. L'assenza di una strategia chiara, accompagnata da una regolamentazione locale frammentata e spesso molto restrittiva, costituisce un onere soprattutto per il settore del turismo tradizionale. Ciò desta preoccupazione, visto che il turismo rappresenta il 5 % del PIL (2017), è anticiclico e geograficamente omogeneo (Bugamelli et al., 2018).

([70]) Gli obblighi comprendono la comunicazione di dati economici, una serie di valutazioni d'impatto differenti e requisiti specifici connessi all'ubicazione.

([71]) Legge n. 205/2017 e risoluzione n. 87935 del 7 marzo 2018 del Ministero dello sviluppo economico.

([72]) ART, delibera n. 57/2018.

Grafico 4.4.3: **Restrittività nel settore del commercio al dettaglio, 2018**



Fonte: Commissione europea, 2018

Nonostante le liberalizzazioni, i prezzi dell'energia restano elevati. Secondo la Commissione, a livello di mercato all'ingrosso la concentrazione del mercato dell'energia in Italia si è ridotta ed è inferiore alla media dell'UE ([73]). Ciò ha indotto una riduzione dei prezzi all'ingrosso, che tra il 2005 e il 2015 sono calati rispettivamente del 14,3 % e del 28,4 % per il settore dell'energia elettrica e quello del gas. Tuttavia, a causa del mix energetico, della struttura della rete, degli oneri e della componente fiscale, tali prezzi sono ancora tra i più alti dell'UE. A livello della vendita al dettaglio, l'elevato livello di concentrazione del mercato e le imposte e i prelievi pesanti contribuiscono a far sì che i prezzi siano ancora tra i più alti dell'UE per entrambi i mercati. Tuttavia, tra il 2016 e il 2017 i prezzi al dettaglio dell'energia elettrica per le famiglie si sono notevolmente ridotti (-11,2 %) (ACER/CEER, 2018). Tale tendenza va letta unitamente all'aumento del tasso annuo di cambio di fornitore delle utenze domestiche (8 % nel 2015 per l'energia elettrica a fronte di una media UE del 6,3 %). La strategia nazionale del 2017, attualmente in fase di revisione, propone di ridurre il divario di prezzo tra l'Italia e i paesi europei comparabili, anche con la piena liberalizzazione dei mercati finali e la progressiva riduzione degli oneri di sistema.

([73]) Indice Herfindahl-Hirschmann, Commissione europea, dati di Platts PowerVision sulla capacità installata.

Gli sforzi volti a eliminare gli ostacoli normativi si sono arenati dopo l'adozione nel 2017 della legge annuale del 2015 sulla concorrenza, mentre potrebbero essere introdotte nuove restrizioni. Poco dopo l'adozione della legge sono state introdotte nuove restrizioni, come l'equo compenso ([74]) per le professioni regolamentate. Inoltre, la metà dei decreti attuativi della legge del 2015 sulla concorrenza deve ancora essere adottata, mentre la graduale eliminazione delle tariffe regolamentate nel settore dell'energia è stata rinviata dal 2019 alla metà del 2020. Le misure di attuazione relative alla riorganizzazione del trasporto con taxi e con noleggio di mezzi privati non sono state adottate nei tempi previsti dalla delega concessa. Mentre la legge sulla concorrenza ha aumentato il numero e la portata geografica delle attività dei notai, le successive modifiche alla legge notarile suggeriscono la possibilità per gli ordini locali di limitare la concorrenza tra i fornitori ([75]). Il governo ha annunciato una nuova legge sulla concorrenza, ma non sono stati ancora forniti dettagli circa i contenuti e i tempi. Le restrizioni potrebbero aumentare con le misure annunciate per il settore del commercio al dettaglio, intese ad annullare alcuni passi avanti fatti con la liberalizzazione degli orari di apertura (soprattutto la domenica), risalente al 2012.

4.4.3. DIMENSIONE REGIONALE

Il divario in termini di PIL e di produttività rispetto alla media UE si sta allargando per tutte le regioni italiane, in particolare nel Sud. Nel 2016 circa un terzo delle regioni NUTS 2 italiane, tutte situate nel Mezzogiorno, registra un ampio ritardo di sviluppo, con un PIL pro capite inferiore al 75 % della media UE (e sotto il 59 % nelle regioni più povere). Le disparità tra le regioni italiane rimangono elevate. Dal 2010 la produttività del lavoro è diminuita in tutte le regioni italiane rispetto alla media UE, ma in alcune regioni meridionali è inferiore all'80 % di tale media. Nel 2016 la produttività apparente del

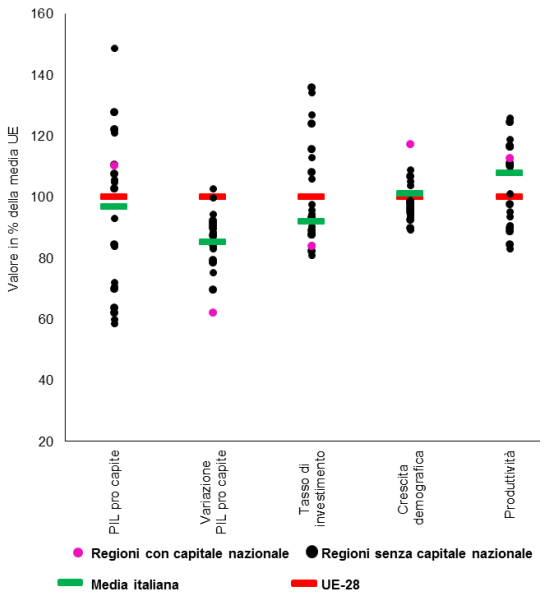
([74]) Valutazione dell'equità delle tariffe. Questo sistema potrebbe comportare la reintroduzione di soglie tariffarie minime per i servizi prestati alle imprese, limitando così potenzialmente la concorrenza sui prezzi.

([75]) Articolo 93 ter, comma 1 bis della legge 16 febbraio 1913, n. 89.

lavoro ([76]) al Sud variava tra il 76 % (Calabria) e l'89 % (Abruzzo) della media nazionale. Nel periodo 2010-2016 la produttività è diminuita mediamente dello 0,5 % l'anno, ossia in misura superiore rispetto al valore nazionale.

Le regioni meridionali risentono di debolezze strutturali e di un calo nell'afflusso di spesa pubblica. La competitività delle regioni meridionali resta al di sotto della media nazionale ([77]). Nel Mezzogiorno la base industriale continua a essere dominata dalle microimprese, dalla minore internazionalizzazione, dalla minore integrazione nella catena del valore e da un più limitato accesso ai finanziamenti (Svimez, 2017 e 2018). Inoltre, dalla crisi economica e finanziaria in poi la spesa pubblica pro capite è sistematicamente inferiore nelle regioni meridionali (Confidustria e SRM, 2018).

Grafico 4.4.4: **Dispersione regionale in Italia per determinate variabili macroeconomiche**



Fonte: Eurostat

Gli squilibri territoriali sono aumentati dalla crisi ad oggi, ma recentemente sono migliorati gli investimenti privati al Sud. Gli investimenti, che già prima della crisi erano maggiori al Nord, con la crisi sono diminuiti di più al Sud (-32 % contro -20 % al Centro-Nord) (Svimez 2018; Briguglio *et al*, di prossima pubblicazione). Nel 2015 è iniziata la ripresa degli investimenti privati nel Mezzogiorno e il valore aggiunto generato dal settore manifatturiero meridionale è cresciuto complessivamente di oltre il 12,4 % nel periodo 2015-2017, tendenzialmente in misura più che doppia rispetto al resto del paese (5,4 %). Tuttavia, si prevede un rallentamento della ripresa e i divari in termini sia di consumi che di investimenti rimangono ampi (Svimez, 2018).

La divergenza tra Nord e Sud per quanto riguarda gli investimenti è particolarmente marcata nell'ambito delle attività immateriali e dell'innovazione. Il numero di occupati nel comparto dell'alta tecnologia è quasi doppio al Nord (3,7 % contro 2 %) e la spesa per R&S è 1,5 volte maggiore (1,4 % del PIL regionale, rispetto allo 0,9 % del PIL regionale al Sud). Il numero di brevetti pro capite è 10 volte maggiore al Nord rispetto al Sud (106,8 contro 10,1 per milione di abitanti) (Nascia *et al.*, 2018).

Le debolezze dell'ecosistema dell'innovazione al Sud limitano l'impatto delle misure a sostegno degli investimenti privati. L'industria manifatturiera meridionale ha beneficiato degli incentivi fiscali previsti dal piano Impresa 4.0. Tuttavia, la maggiore debolezza della situazione pregressa, ad esempio il livello locale di istruzione e innovazione, ne ha limitato l'impatto. Secondo i dati delle autorità italiane, il credito d'imposta per R&S è stato assorbito in prevalenza dalle imprese del Nord (70 % dei costi totali rispetto a solo il 10 % per le imprese meridionali nel 2017), mentre il 54 % delle imprese beneficiarie della legge sulle start-up si trova in Lombardia, Emilia-Romagna, Lazio e Veneto (UPM, 2018).

Il Sud è in ritardo nelle infrastrutture di trasporto. Il Sud arranca soprattutto per quanto riguarda i collegamenti e i servizi di trasporto pubblico verso gli aeroporti TEN-T, l'ultimo miglio di collegamento con i porti TEN-T e i terminal interni per il trasporto merci su rotaia e le norme fondamentali sulle ferrovie regionali. I progetti per la realizzazione di opere ferroviarie essenziali lungo la rete centrale TEN-T (Napoli - Bari e Messina - Catania - Palermo) sono in ritardo e nel 2018 erano ancora in fase di preparazione. Il

([76]) La produttività apparente del lavoro è definita come il valore aggiunto al costo dei fattori diviso per il numero di occupati.

([77]) *Regional Competitiveness Index 2016*, Commissione europea

Sud è in ritardo anche in termini di trasporto urbano e sostenibile. Sono necessari investimenti mirati, che tuttavia devono essere integrati da una migliore governance dei servizi pubblici.

Lo sviluppo delle reti a banda larga avanzate nelle zone rurali dell'Italia meridionale è limitato da investimenti e competenze digitali insufficienti. Secondo le proiezioni, nel 2020 tali zone avranno una copertura di banda larga a 100 Mb/s o più veloce inferiore al resto d'Italia (36 % degli edifici rispetto al 56 %), tra l'altro a causa dei ritardi nei progetti in corso per l'"accesso di nuova generazione". Anche dopo il completamento dei progetti in corso, rimarrà un fabbisogno di investimenti da soddisfare per conseguire gli obiettivi strategici della società dei Gigabit europea per il 2025, in particolare nelle zone rurali. Inoltre, nel 2018 possedeva un abbonamento alla banda larga solo il 68 % delle famiglie del Mezzogiorno, a fronte del 76 % nell'Italia settentrionale, e i tassi di abbonamento alla banda larga ultraveloce sono tra i più bassi d'Europa (8,9 % delle famiglie nel 2018). Le cause di questa situazione sono riconducibili ai costi e, soprattutto, all'insufficienza delle competenze digitali, che devono essere sostenute in parallelo (sezione 4.4.1).

I progressi in materia di gestione dei rifiuti sono disomogenei, con pochi investimenti efficaci al Sud. Il Mezzogiorno consegue risultati peggiori del Nord per la maggior parte degli obiettivi di sviluppo sostenibile. Tassi elevati di riciclaggio dei rifiuti sono generalizzati e in crescita al Nord, ma si verificano solo parzialmente al Centro-Sud. Le prestazioni delle regioni meridionali nell'ambito della gestione dei rifiuti devono essere innalzate al livello del Nord, e contemporaneamente deve essere creato un meccanismo strutturale per garantire che tutte le discariche siano adeguatamente controllate.

Al Sud vengono fatti pochi investimenti efficaci nelle infrastrutture idriche, a fronte di persistenti rischi di scarsità di acqua e di siccità. La frammentazione del settore, unita al profilo di credito debole degli operatori più piccoli (sezione 4.2), rimane un ostacolo agli investimenti. Nonostante gli sforzi e la nomina di un commissario straordinario, sono stati compiuti solo progressi limitati nella riduzione del numero di agglomerati non conformi alla direttiva sulle acque reflue urbane ([78]); ne risentono tuttora oltre 28 milioni di persone, che vivono principalmente nel Mezzogiorno. Dal 2012 al 2018 si è registrato un miglioramento complessivo della conformità di circa il 15 % a livello nazionale, ma nelle regioni meridionali il tasso varia dal 25 % della Puglia al 3 % della Calabria ([79]).

È necessario investire in modalità di trasporto più sostenibili per limitare le ricadute negative sull'attività economica. Nel 2017 i valori limite UE per la qualità dell'aria sono stati superati in zone abitate da circa 25 milioni di persone e che per la maggior parte corrispondono alla Pianura padana e alle grandi città. Questo a causa dell'intenso traffico stradale - oltre l'80 % degli spostamenti viene effettuato con auto privata - e di impianti inefficienti di combustione domestica. Misure efficaci di pianificazione (ad esempio le zone a basse emissioni), i divieti d'urgenza di circolazione per determinati tipi di veicoli e la parità tra i prezzi della benzina e del diesel rappresentano altre modalità di gestione dell'inquinamento atmosferico.

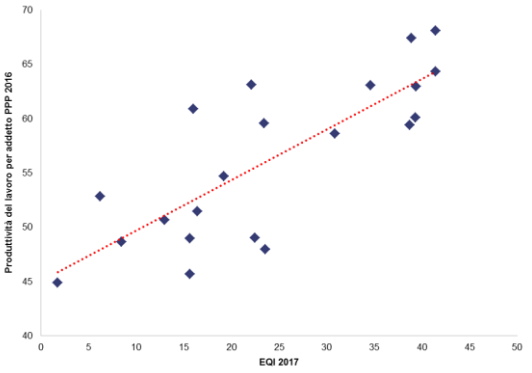
Sono necessari investimenti nella prevenzione del rischio sismico e idrogeologico onde ridurre la spesa per l'emergenza. Nel 2016 si sono verificate su tutto il territorio nazionale 31 alluvioni. Secondo i dati raccolti dall'ISPRA, alluvioni (e frane) hanno causato danni per almeno 1,96 miliardi di EUR nel 2016 e 1,31 miliardi di EUR nel 2017. Nel novembre 2018 l'Italia è stata nuovamente colpita da alluvioni e frane, per fronteggiare le quali sono stati messi a disposizione complessivamente 6 milioni di EUR. A seguito di tali eventi, all'Italia è stata concesso per il 2019 un margine di flessibilità di 2,1 miliardi di EUR rispetto alle norme di bilancio dell'UE per garantire la prevenzione dei principali rischi idrogeologici. La serie di terremoti che ha colpito l'Italia nel 2016 ha avuto, considerando i soli danni materiali diretti, un costo di circa 22 miliardi di EUR per le infrastrutture, le imprese e l'edilizia pubblica e residenziale. Il Fondo di solidarietà dell'UE ha erogato 1,2 miliardi di EUR, l'importo più alto mai versato per una domanda. Tuttavia, i controlli della vulnerabilità sono stati effettuati

([78]) Direttiva 91/271/CEE del Consiglio.
([79]) Cifre basate sulle informazioni ricevute nel contesto dei casi 2004/2034, 2009/2034, 2014/2059 e 2017/2181.

solo per una scuola su tre, con picchi negativi in regioni ad alta sismicità quali Calabria (2 %), Campania (4 %) e, soprattutto di recente, Sicilia (7 %) (Cittadinanzattiva, 2018).

La qualità inferiore della governance al Sud limita seriamente la capacità di spesa e di definizione delle politiche di queste regioni. Secondo gli indicatori EQI, la qualità istituzionale delle regioni meridionali è sotto la media nazionale e UE (sezione 4.4.4). La qualità istituzionale è strettamente correlata al livello di produttività regionale (grafico 4.4.5). Le debolezze istituzionali delle regioni meridionali, unite ad altri fattori, rimangono ostacoli importanti per l'attuazione efficace delle politiche. Ad esempio, impediscono alle regioni italiane di beneficiare appieno delle strategie di specializzazione intelligente in termini di innovazione e competitività ([80]). Le debolezze istituzionali si ripercuotono negativamente anche sulla capacità delle regioni meno sviluppate di utilizzare i fondi dell'UE, che sono appunto destinati a ridurre il divario rispetto al resto del paese.

Grafico 4.4.5: **Indice EQI e produttività del lavoro, Italia 2016-2017**



Fonte: Commissione europea

4.4.4. QUALITÀ ISTITUZIONALE*

Pubblica amministrazione

Gli indicatori della qualità della governance confermano le debolezze della pubblica amministrazione italiana. Il livello medio delle prestazioni è tra i più bassi dell'UE, con ripercussioni negative sia sulle imprese che sui cittadini. A questo esito concorrono la complessità delle procedure, la sovrapposizione delle responsabilità e la gestione carente del pubblico impiego (Commissione europea 2017a, 2018b).

Il contesto imprenditoriale rimane complesso nonostante gli importanti progressi in corso. Secondo il *Doing Business Report* 2018, nonostante un miglioramento nel 2017 (quando era salita al 46° posto dal 50° del 2016), i risultati dell'Italia rimangono sotto la media UE, come confermato da diversi indicatori monitorati dalla Commissione ([81]) (Commissione europea 2018b). Questo contribuisce a rallentare ulteriormente gli investimenti delle imprese (grafico 4.4.2). Comunque, da una valutazione preliminare della legge del 2012 sulle start-up emerge un giudizio positivo. Secondo le autorità italiane, nell'aprile 2018 aveva facilitato la nascita di oltre 9 000 start-up innovative e sostenuto l'integrazione delle PMI nell'economia verde. È stata inoltre adottata una serie di altre misure: più di 30 modelli standard semplificati per le autorizzazioni nel periodo 2017-2018 e un processo decisionale più semplice e rapido per le autorizzazioni (*conferenza servizi*). L'impatto di queste misure rimane però limitatissimo. Ulteriori misure (ad esempio la creazione di zone economiche speciali) sono ancora nella fase iniziale di attuazione.

L'offerta di servizi pubblici digitali rappresenta un'ulteriore sfida. La digitalizzazione dei processi e dei servizi potrebbe portare a notevoli risparmi in termini di costi e di tempo, nonché migliorare la qualità dei servizi sia per i cittadini che per le imprese. L'Italia, tuttavia, ha prestazioni inferiori alla media UE: ottiene infatti un punteggio di 47,7 a fronte di 53,87 (grafico 4.4.6). In Italia si prevede che l'attuazione di soluzioni avanzate di *e-Government*, in particolare delle strategie 'digitale per definizione' e 'una tantum' ([82]) genererà

([80]) Investimenti incentrati su ricerca, sviluppo e innovazione riguardanti specifiche priorità.

([81]) Pagamento delle tasse (IT: 238 ore, UE: 171,39); complessità delle procedure amministrative (considerata un problema significativo dall'84 % degli intervistati in Italia e dal 60 % nell'UE); costo di avvio di un'impresa (circa 2 000 EUR in Italia, 311 EUR nell'UE); costo della procedura per risolvere le situazioni di insolvenza (costi del recupero crediti in % del patrimonio dei debitori nel 2018: 22 % in Italia, 10,25 % nell'UE).

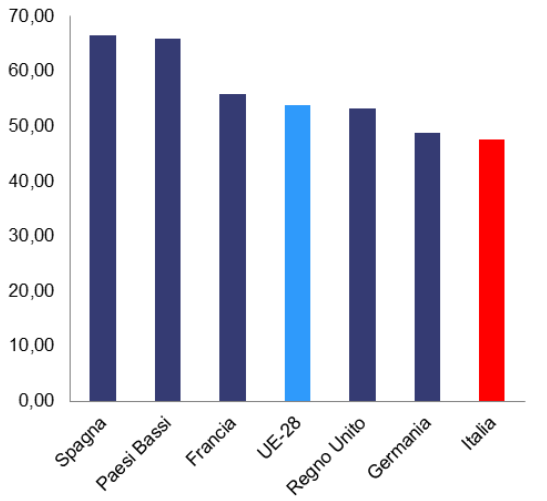
([82]) Strategie 'digitale per definizione': il canale elettronico diventa il canale standard di erogazione dei servizi (gli altri canali costituiscono l'eccezione); strategie 'una tantum': i dati degli utenti vengono chiesti una sola volta e condivisi a tutti i livelli amministrativi.

benefici annuali per circa 1,3 miliardi di EUR (Commissione europea, 2014). Tuttavia, la pianificazione incoerente, le scarse risorse finanziarie e l'insufficiente coordinamento stanno ritardando iniziative fondamentali quali l'anagrafe digitale, il sistema di pagamento online, la razionalizzazione delle banche dati delle amministrazioni pubbliche o ancora l'autenticazione unica basata sull'identificazione elettronica (SPID) conforme all'EIDAS ([83]). L'elevata età media dei dipendenti pubblici (Commissione europea 2018b) e il basso livello medio di competenze digitali (ISTAT 2017) rallentano ulteriormente il processo. Eppure, quando chiare priorità politiche si combinano a un'applicazione efficace, i risultati sono evidenti, come nel caso del rapido sviluppo del mercato elettronico della pubblica amministrazione e della fatturazione elettronica.

L'attuazione della riforma della pubblica amministrazione del 2015 è completata, ma dev'essere resa operativa. I riscontri preliminari delle autorità italiane indicano che le nuove procedure accelerate (*Conferenza dei Servizi*) e la maggiore trasparenza stanno dando frutti. Tuttavia, poiché la raccolta di informazioni avviene su base volontaria, i risultati potrebbero essere influenzati dall'effetto di autoselezione. Inoltre, gli enti locali necessitano di sostegno per applicare le nuove disposizioni. Al riguardo, l'annunciato disegno di legge "*concretezza*" istituisce un nucleo incaricato di assistere le pubbliche amministrazioni nella realizzazione concreta delle riforme.

([83]) EIDAS (Electronic IDentification, Authentication and trust Services) è lo standard interoperabile UE; SPID è la sigla di Sistema Pubblico d'Identità Digitale.

Grafico 4.4.6: **Indicatore di e-Government, 2019**



(1) L'indice composito esprime il livello di sviluppo dei servizi di e-Government di un paese esaminando la disponibilità, la facilità d'uso, la riduzione degli oneri, l'utilizzo e l'attuazione di politiche di open data.
Fonte: Commissione europea, Quadro di valutazione digitale 2019.

Potrebbe essere necessario più tempo per percepire gli effetti della riforma sul pubblico impiego. I decreti attuativi riguardanti le procedure di assunzione, la programmazione del fabbisogno di competenze, la valutazione delle qualifiche professionali e delle prestazioni sono stati adottati e si stanno rendendo operativi. Tuttavia, la modifica di prassi amministrative di lunga data, in particolare a fronte di uno scarso ricambio generazionale e un elevato numero di persone con contratti a tempo determinato, potrebbe rivelarsi difficoltosa. Il disegno di legge *Concretezza* prevede inoltre di nuovo il turnover completo del pubblico impiego (che consente di sostituire ogni dipendente pubblico che cessa il servizio). Se abbinata alla corretta applicazione delle nuove norme in materia di assunzione (Commissione europea 2018b), questa misura potrebbe avere effetti positivi in termini di età media del pubblico impiego e di livello di competenze (in particolare digitali). Tuttavia, non sono state presentate iniziative legislative di riforma della dirigenza pubblica, fondamentale per l'efficienza della pubblica amministrazione.

Il rispetto del quadro unico del 2016 per le imprese a partecipazione pubblica e la riforma dei servizi pubblici locali sono fondamentali. Il nuovo quadro integra e snellisce la precedente

normativa frammentata al fine di gestire meglio e razionalizzare le imprese a partecipazione pubblica (Commissione europea 2016a). Nel complesso, l'insieme degli strumenti di monitoraggio e sanzione appare efficace. Tuttavia, viste le difficoltà dei tentativi di riforma passati, le fasi di attuazione e applicazione potrebbero essere problematiche. Le amministrazioni pubbliche locali dovevano completare entro settembre 2018 la dismissione delle partecipazioni non strategiche individuate nel rispettivo piano 'straordinario' di razionalizzazione. Entro fine 2018 gli enti locali dovevano riesaminare tutte le partecipazioni detenute a fine 2017 e presentare il loro primo piano 'periodico' di razionalizzazione. Le autorità stanno elaborando una relazione di monitoraggio per valutare l'effettiva efficacia del quadro. Da informazioni preliminari risultano alcune criticità riguardanti la capacità delle amministrazioni locali di dismettere effettivamente e tempestivamente le quote non strategiche. Infine, la qualità e l'efficienza dei servizi pubblici locali trarrebbero vantaggio da un'iniziativa di riforma volta ad aumentare la concorrenza, anche favorendo le gare pubbliche aperte rispetto alle attribuzioni interne.

È in corso l'attuazione del codice degli appalti pubblici, ma i ritardi creano incertezza. Secondo l'autorità anticorruzione, tra il 2015 e il 2017 si è proceduto all'auspicata crescente centralizzazione e professionalizzazione degli appalti. Tuttavia, la perdurante mancanza di misure attuative fondamentali crea incertezza nell'applicazione e nell'uso efficace del nuovo codice. Questa situazione riguarda in particolare la qualificazione delle stazioni appaltanti e impedisce miglioramenti sostanziali della loro capacità amministrativa e possibilità di utilizzare in modo efficiente gli appalti pubblici. La prolungata inattività della *cabina di regia* del governo si è tradotta nella mancanza di coordinamento nell'attuazione della riforma, il che ha ulteriormente rallentato i progressi e ostacolato l'adozione di un piano più coerente e di più ampia portata per la digitalizzazione delle procedure di gara. Il nuovo governo ha annunciato modifiche del codice senza fornire ulteriori dettagli, aumentando ulteriormente l'incertezza in merito al quadro generale.

Un'organizzazione amministrativa razionale aumenterebbe l'efficacia della vigilanza del mercato e impedirebbe la concorrenza sleale delle imprese inadempienti. La responsabilità della vigilanza del mercato dei prodotti non alimentari è ripartita tra vari ministeri, il che crea frequenti sovrapposizioni (ad esempio nel settore dei giocattoli) e difficoltà a individuare le priorità comuni. Gli enti locali effettuano ispezioni, ma non possono prendere decisioni di esecuzione e la vigilanza del mercato è loro compito principale. Il Ministero dello Sviluppo economico è responsabile del coordinamento, ma il sistema complessivo manca di orientamenti chiari per un coordinamento efficiente e una cooperazione efficace e non prevede contatti diretti tra tutti gli altri soggetti interessati. L'organizzazione complessa si abbina alla scarsità di risorse finanziarie e questo limita considerevolmente il numero di ispezioni e prove.

I ritardi nei pagamenti della pubblica amministrazione registrano un lento miglioramento. Secondo la Banca d'Italia, a fine 2017 gli arretrati commerciali nel settore pubblico rappresentavano il 3,3 % del PIL, in calo rispetto al 3,8 % del 2016 (sono scesi da 64 miliardi di EUR a 57 miliardi di EUR). Tuttavia, nello stesso periodo i tempi medi di pagamento stimati hanno registrato solo un lieve miglioramento (scendendo da 100 a 95 giorni). Il sistema informatico per le transazioni pubbliche Siope+ in corso di sviluppo dovrebbe anch'esso contribuire a limitare il problema. Tuttavia, la limitazione del ricorso al factoring nei contratti pubblici penalizza soprattutto le PMI. Questo vale in particolare per molte autorità locali, che continuano a pagare con ritardi superiori a 200 giorni e talvolta anche di 340 giorni. Inoltre, nonostante la fiducia dei consumatori nei meccanismi di ricorso sia ora in linea con la media UE, i rivenditori dimostrano la più bassa conoscenza delle procedure di risoluzione alternativa delle controversie nell'UE (Commissione europea, 2019b).

Giustizia civile

La scarsa efficienza del sistema giudiziario civile italiano continua a destare preoccupazione. Nel 2017 il tempo necessario per definire i contenziosi civili e commerciali in Italia era ancora il più lungo dell'UE in tutti i gradi di giudizio (Commissione europea, 2019e). Tra il 2016 e il 2017 era diminuito del 10 % circa nel secondo e terzo grado di giudizio (scendendo rispettivamente a circa 2,5 e 3,5 anni), ma per il

primo grado era aumentato di circa il 6 % (raggiungendo 1,5 anni), annullando così i guadagni di efficienza del passato. Quest'ultima tendenza rispecchia tra l'altro tassi di smaltimento inferiori (di circa il 6 %) ([84]) nel primo grado di giudizio (Commissione europea, 2019e). La Corte di Cassazione è riuscita, malgrado l'incremento del 2 % delle cause in entrata, a innalzare il suo tasso di smaltimento dal 92 % al 100 %. Tuttavia, l'elevato numero di cause in entrata presso la Corte suprema di Cassazione, combinato ai tassi di smaltimento inferiori della sua sezione tributaria ([85]), incide negativamente sull'efficienza generale della Corte e solleva preoccupazioni per la qualità del sistema della giustizia tributaria italiana nel primo e secondo grado di giudizio. Nel complesso, le riforme passate stanno aiutando a smaltire l'arretrato di cause civili pendenti – tuttora il più elevato dell'UE (Commissione europea, 2019e) – e stanno iniziando a incidere positivamente sulla durata dei processi nei gradi di giudizio superiori (GRECO, 2018). A fronte di questi modesti guadagni di efficienza, tuttavia, rimane margine per limitare gli abusi del processo e garantire un funzionamento più efficiente dei tribunali al fine di ridurre la durata complessiva dei procedimenti civili (Commissione europea, 2018b). In assenza di tali provvedimenti, le lungaggini dei procedimenti civili in Italia continueranno a ostacolare l'attività imprenditoriale e gli investimenti esteri diretti (Lorenzani e Lucidi, 2014).

Si attende tuttora una riforma della procedura civile. Un'importante legge delega intesa a snellire taluni aspetti della procedura civile e assicurare una più efficace deterrenza rispetto ad abusi del contenzioso, presentata in Parlamento nel 2015, non è riuscita a passare entro la fine della legislatura. Il nuovo governo ha tuttavia annunciato un'altra proposta di riforma per estendere l'ambito di applicazione di una procedura semplificata per i processi civili. Il disegno di legge (non ancora pubblicato) prevede che questa diventi la procedura ordinaria, tranne nei casi più complessi. Estende inoltre la gamma dei casi in cui in primo grado è competente un giudice unico, razionalizza le scadenze vincolanti dell'iter processuale e amplia l'ambito di applicazione della *negoziazione assistita* per ridurre il contenzioso. Nel complesso, norme procedurali più semplici fatte rispettare adeguatamente potrebbero contribuire ad accelerare decisamente i processi civili. Tra le altre criticità persistenti del sistema giudiziario civile italiano si annoverano: i) l'utilizzo tuttora limitato e incoerente del filtro di inammissibilità per gli appelli al giudice di secondo grado (nel 2017 è stato dichiarato inammissibile solo l'1,6 % degli appelli (Commissione europea, 2018b), con ampie differenze tra i tribunali); ii) i numerosi posti vacanti per il personale amministrativo (circa 8 000); iii) le grandi differenze che persistono tra i tribunali per quanto riguarda l'efficacia della gestione dei procedimenti, nonostante l'adozione delle migliori pratiche *Strasburgo II*.

Lotta contro la corruzione

Si stanno facendo progressi per migliorare il quadro anticorruzione dell'Italia, ma permangono lacune. Pur restando basso, il punteggio dell'Italia secondo l'indice "controllo della corruzione" 2018 della Banca mondiale e l'indice "incidenza della corruzione" 2018 del *Global Competitiveness Report* è lievemente migliorato rispetto al 2017. Questo è in parte dovuto ai recenti miglioramenti del sistema anticorruzione, ad esempio il nuovo quadro per la protezione dei *whistleblower* e il rafforzamento del ruolo dell'autorità nazionale anticorruzione nella sua attuazione. Tuttavia, in Italia alcuni reati come l'appropriazione indebita di denaro pubblico sono ancora caratterizzati da pene troppo lievi, che impediscono l'utilizzo di tecniche investigative efficaci (ad esempio le intercettazioni), e da eccezioni a standard internazionali, quali l'impossibilità di confiscare i beni dell'autore del reato. Una nuova legge anticorruzione del gennaio 2019 affronta alcune di queste lacune. Per favorire l'individuazione e la repressione della corruzione, la legge stabilisce per i casi di corruzione pene minime e massime più severe, e quindi termini di prescrizione più lunghi, estende a tali casi tecniche investigative speciali come le "*operazioni sotto*

([84]) Il tasso di smaltimento, definito come il rapporto tra cause concluse e cause in entrata, è un indicatore utilizzato comunemente per monitorare i flussi giudiziari e valutare la capacità del sistema di gestire l'afflusso di cause.

([85]) Nel 2017 la sezione tributaria della Corte suprema di Cassazione ha ricevuto oltre un terzo del totale delle cause in entrata ma ha raggiunto un tasso di smaltimento pari solo all'81 % (Corte di Cassazione, 2018), inferiore alla media del 100 % per tutte le sezioni civili della Corte. Le cause tributarie rappresentano pertanto una percentuale crescente dell'arretrato della Corte: dal 44 % del 2014 sono diventate il 52 % nel 2017 e il 56 % nel terzo trimestre del 2018.

copertura" e prevede un regime di clemenza per l'autore del reato che denuncia la corruzione. Viene inoltre rafforzata la deterrenza tramite l'interdizione perpetua dai pubblici uffici o l'incapacità in perpetuo di contrattare con la pubblica amministrazione per gli autori di atti di corruzione, e a decorrere dal 2020 è prevista la sospensione definitiva della prescrizione dopo una sentenza di condanna di primo grado. In Italia manca ancora una disciplina unica delle attività di rappresentanza di interessi per tutti i funzionari eletti e nominati, ma un disegno di legge attualmente in discussione istituisce un registro ufficiale dei rappresentanti di interessi per regolamentare meglio tali attività nei confronti dei membri del Senato ([86]).

La scarsa efficienza della giustizia penale ostacola gravemente la possibilità di perseguire i casi di corruzione. I tempi del processo per le cause penali, pari globalmente a circa 4 anni nel 2017 (Ministero della Giustizia) risultano grossomodo invariati dal 2014 e rimangono tra i più lunghi dell'UE in tutti i gradi di giudizio (CEPEJ, 2018). A livello di appello, in particolare, i lunghi tempi del processo (2,5 anni) sono dovuti principalmente all'elevato numero di cause pendenti da oltre 2 anni (48 % di tutte le cause pendenti nel 2016) e all'aumento del contenzioso osservato dal 2014 anche a causa dei tassi di appello in crescita (si è infatti passati dal 40 % al 45 % nel periodo 2014-2017). Tali elementi continuano a destare preoccupazione. Inoltre, poiché le recenti riforme dell'istituto della prescrizione non si applicano ai processi in corso, nel 2017 il rapporto tra le cause penali prescritte e quelle risolte è aumentato sia in fase istruttoria che in fase processuale, raggiungendo un picco preoccupante del 26 % in sede di appello. Per quanto riguarda specificamente i procedimenti per corruzione, il 5 % è caduto in prescrizione in fase istruttoria e il 15 % in fase processuale, con picchi per l'appropriazione indebita di denaro pubblico (23 %), la corruzione per atto contrario ai doveri d'ufficio (24 %) e la corruzione attiva (25 %).

La tanto necessaria riforma del processo penale, ivi incluso il sistema di appello, è ancora in fase di definizione. Nel 2017 il Consiglio d'Europa ([87]) ha invitato le autorità italiane a procedere a una riforma del sistema di appello e dell'istituto della prescrizione. Sono stati riscontrati alcuni progressi iniziali in questa direzione con effetti positivi sui tempi del processo di primo grado (GRECO, 2018), alla luce della depenalizzazione dei reati minori, di primi passi in direzione di una riforma del sistema di impugnazione e dell'ampliamento delle competenze del giudice di pace. Tuttavia, la riforma organica del processo penale e del sistema di appello, annunciata dal governo, è ancora in fase di discussione da parte di un gruppo di esperti del Ministero della Giustizia. Tra quelle ufficialmente presentate al Ministero ([88]), potrebbero in particolare disincentivare le tattiche dilatorie e accelerare i processi penali le seguenti proposte: i) riforma del vigente divieto di *reformatio in peius* ([89]) delle sentenze appellate, al fine di consentirla in un maggior numero di casi; ii) possibilità per l'avvocato difensore di ricevere legittimamente le notificazioni al proprio domicilio per conto dell'imputato, il che evita al giudice ricerche infruttuose dell'imputato stesso; iii) ampliamento dei casi in cui non è necessario ripetere l'esame dei testimoni ("*rinnovazione degli atti*") se cambia il giudice, tranne in ragione di specifiche esigenze.

L'autorità nazionale anticorruzione ha migliorato il suo ruolo di prevenzione, in particolare nel settore degli appalti pubblici. L'Autorità ha l'organico quasi interamente coperto (320 posti su 350) e le è stato attribuito un ruolo maggiore nell'attuazione del riformato quadro anticorruzione. Nel febbraio 2018 ha istituito una piattaforma online per la segnalazione delle attività e condotte illecite (ANAC, 2018a). Di conseguenza, nel giugno 2018 è stato registrato un aumento di tali segnalazioni (ANAC, 2018b), principalmente nel settore pubblico e da parte di

([86]) Disegno di legge n. 484 del 14 giugno 2018.

([87]) Il gruppo di Stati contro la corruzione (GRECO) è l'organo di monitoraggio anticorruzione del Consiglio d'Europa.

([88]) Ad esempio, la proposta di riforma 3711 del 23 novembre 2018 dell'Associazione nazionale magistrati in materia di processo penale: "*Proposte di riforma dell'Associazione Nazionale Magistrati in materia di diritto e processo penale*", pag. 23.

([89]) Ossia della possibilità che, a seguito dell'appello, gli appellanti si trovino in una posizione peggiore di quella in cui si troverebbero se non lo avessero presentato. In Italia, se l'appello è presentato soltanto dall'imputato (in contrapposizione agli appelli presentati dal pubblico ministero), non è consentita la *reformatio in peius* della sentenza di primo grado.

dipendenti pubblici. Nel settembre 2018 l'Autorità ha adottato un regolamento che chiarisce i suoi poteri sanzionatori in caso di mancata tutela degli autori di segnalazioni (ANAC, 2018c). Tuttavia, il nuovo quadro per la protezione dei *whistleblower* ha un impatto limitato sulle imprese del settore privato, che continuano ad aderirvi su base volontaria e subordinatamente alla firma di un protocollo d'intesa. L'Autorità ha inoltre precisato il proprio ruolo di vigilanza (ANAC, 2018d), che nel primo semestre 2018 è sfociato in 102 indagini e 16 procedimenti contro amministrazioni pubbliche per mancata adozione del piano triennale di prevenzione della corruzione (ANAC, 2018e). Per quanto riguarda gli appalti pubblici, nel periodo 2015-2018 l'ANAC ha effettuato 133 controlli preventivi e amministrativi tramite il Nucleo Speciale Anticorruzione della Guardia di Finanza. Inoltre, da quando nel 2017 le sono stati attribuiti nuovi poteri ha emesso 471 pareri non vincolanti di precontenzioso per definire le controversie in materia di appalti prima che siano sottoposte al giudice amministrativo. Infine, un regolamento (ANAC, 2018f) ha chiarito il potere dell'Autorità di presentare ricorso giudiziario in caso di gravi violazioni del codice degli appalti pubblici, ma finora tale potere è stato esercitato raramente.

Riquadro 4.4.1: **Sfide legate agli investimenti e riforme in Italia**

Sezione 1. Prospettiva macroeconomica

In Italia la ripresa economica dopo la crisi è stata più debole rispetto ai paesi comparabili. Il tasso di investimento è in crescita dal 2015, soprattutto per quanto riguarda gli investimenti in attrezzature, ma rimane sostanzialmente al di sotto della media pre-crisi. La persistente debolezza degli investimenti è per lo più connessa a fattori strutturali. Infine, l'elevato stock di debito delle amministrazioni pubbliche continua a gravare sugli investimenti pubblici.

Sezione 2. Valutazione degli ostacoli agli investimenti e delle riforme in corso

Pubblica amministrazione/ Contesto imprenditoriale	Oneri normativi/amministrativi	
	Pubblica amministrazione	CSR
	Appalti pubblici/Partenariati pubblico-privato (PPP)	
	Sistema giudiziario	CSR
	Quadro sull'insolvenza	CSR
	Concorrenza e quadro normativo	CSR
Mercato del lavoro/ Istruzione	Legislazione a tutela dell'occupazione/ Quadro per i contratti di lavoro	
	Retribuzioni e fissazione delle retribuzioni	
	Istruzione, competenze, apprendimento permanente	

Settore finanziario/ Fiscalità	Fiscalità	CSR
	Accesso ai finanziamenti	CSR
R&S e innovazione	Cooperazione tra università, istituti di ricerca e imprese	
	Finanziamento di R&S e innovazione	
Regolamentazione settoriale specifica	Servizi alle imprese/Professioni regolamentate	CSR
	Commercio al dettaglio	
	Edilizia	
	Economia digitale/Telecomunicazioni	
	Energia	
	Trasporti	

Legenda:

	Non sono stati individuati ostacoli agli investimenti
CSR	Ostacoli agli investimenti oggetto anche di una CSR
	Nessun progresso
	Progressi limitati
	Alcuni progressi
	Progressi significativi
	Piena attuazione
	Non ancora valutato

L'Italia presenta una serie di problematiche, tra cui le disparità regionali (sezione 4.4). Le istituzioni pubbliche sono spesso percepite come inefficienti, inefficaci e non sufficientemente a favore delle attività imprenditoriali (sezione 4.4). Inoltre, le imprese risentono di vincoli finanziari e di un elevato carico fiscale sul fattore lavoro (sezioni 4.1 e 4.2); la regolamentazione del mercato dei prodotti e dei servizi e la corrispondenza delle competenze possono essere migliorate per stimolare gli investimenti e la produttività (sezioni 4.3 e 4.4).

Specifici ostacoli agli investimenti e azioni prioritarie in corso

1. L'accesso delle imprese ai finanziamenti rimane pesantemente sbilanciato a favore delle banche nelle quali persistono sacche di vulnerabilità (nonostante i recenti provvedimenti delle autorità), mentre i mercati di capitali non sono ancora sufficientemente sviluppati (sezione 4.2). Le PMI e le imprese innovative sono di solito limitate nell'accesso ai prestiti bancari dalla mancanza di garanzie reali e dalla loro sottocapitalizzazione, mentre l'accesso al mercato azionario è generalmente ristretto alle poche imprese di grandi dimensioni. Il piano Impresa 4.0 affronta il problema con una serie di misure (sezione 4.4), tra cui il rafforzamento del venture capital pubblico, il crowdfunding per le PMI e le start-up, l'incentivo alla capitalizzazione delle imprese con capitale proprio e i mini-bond.

2. Il sistema italiano degli appalti pubblici è inefficiente a causa della frammentazione del quadro giuridico (sezione 4.4), del basso livello di capacità amministrativa e della mancanza di coordinamento tra le istituzioni. È stato adottato un codice degli appalti pubblici e dei contratti di concessione, ma la sua attuazione tuttora incompleta causa incertezza e rallenta gli investimenti.

ALLEGATO A - TABELLA DI SINTESI

Impegni	**Sintesi della valutazione**
Raccomandazioni specifiche per paese 2018	
Raccomandazione 1: Assicurare che il tasso di crescita nominale della spesa pubblica primaria netta non superi lo 0,1 % nel 2019, corrispondente a un aggiustamento strutturale annuo dello 0,6 % del PIL. Utilizzare entrate straordinarie per accelerare la riduzione del rapporto debito pubblico/PIL. Spostare la pressione fiscale dal lavoro, in particolare riducendo le agevolazioni fiscali e riformando i valori catastali non aggiornati. Intensificare gli sforzi per ridurre l'economia sommersa, in particolare potenziando i pagamenti elettronici obbligatori mediante un abbassamento dei limiti legali per i pagamenti in contanti. Ridurre il peso delle pensioni di vecchiaia nella spesa pubblica al fine di creare margini per l'altra spesa sociale.	L'Italia non ha compiuto **nessun progresso** nel dare seguito a questa raccomandazione.
Assicurare che il tasso di crescita nominale della spesa pubblica primaria netta non superi lo 0,1 % nel 2019, corrispondente a un aggiustamento strutturale annuo dello 0,6 % del PIL. Utilizzare entrate straordinarie per accelerare la riduzione del rapporto debito pubblico/PIL.	**La valutazione del rispetto del patto di stabilità e crescita farà parte della tornata di primavera, quando saranno disponibili i dati definitivi per il 2018.**
Spostare la pressione fiscale dal lavoro, in particolare riducendo le agevolazioni fiscali e riformando i valori catastali non aggiornati.	**Nessun progresso** Non sono stati compiuti progressi in questi settori poiché: i) le agevolazioni fiscali sono state riviste, ma non semplificate; ii) i valori catastali non sono stati riformati; iii) l'imposizione fiscale sul lavoro non è stata ridotta né è stata spostata su altre basi imponibili; è stata applicata solo una riduzione molto marginale della tassazione del capitale (in particolare per quanto riguarda i lavoratori autonomi mediante l'estensione del cosiddetto "regime forfettario").
Intensificare gli sforzi per ridurre l'economia sommersa, in particolare potenziando i pagamenti elettronici obbligatori mediante un abbassamento dei limiti legali per i pagamenti in contanti.	**Progressi limitati** La fatturazione elettronica è diventata obbligatoria per il settore privato a partire dal 2019, conformemente alla legge di bilancio 2018 del dicembre 2017. È stata inoltre introdotta la trasmissione elettronica delle ricevute. Un nuovo condono fiscale potrebbe tuttavia controbilanciare l'impatto positivo di tali misure relative all'adempimento dell'obbligo fiscale; non sono stati adottati provvedimenti per incoraggiare i pagamenti elettronici, ad esempio mediante un abbassamento dei limiti legali per i pagamenti in contanti.
Ridurre il peso delle pensioni di vecchiaia nella spesa pubblica al fine di creare margini per l'altra spesa	**Nessun progresso** La spesa per le pensioni di vecchiaia è in realtà aumentata con l'introduzione del

sociale.	nuovo regime di prepensionamento.
Raccomandazione 2: Ridurre la durata dei processi civili in tutti i gradi di giudizio razionalizzando e facendo rispettare le norme di disciplina procedurale, incluse quelle già prese in considerazione dal legislatore. Aumentare l'efficacia della prevenzione e repressione della corruzione riducendo la durata dei processi penali e attuando il nuovo quadro anticorruzione. Assicurare il rispetto del nuovo quadro normativo per le imprese di proprietà pubblica e accrescere l'efficienza e la qualità dei servizi pubblici locali. Affrontare le restrizioni alla concorrenza, in particolare nel settore dei servizi, anche mediante una nuova legge annuale sulla concorrenza.	L'Italia ha compiuto **progressi limitati** nel dar seguito a questa raccomandazione.
Ridurre la durata dei processi civili in tutti i gradi di giudizio razionalizzando e facendo rispettare le norme di disciplina procedurale, incluse quelle già prese in considerazione dal legislatore.	**Nessun progresso** Non sono state introdotte nuove misure per far rispettare e per razionalizzare le norme di disciplina procedurale, incluse quelle contro l'uso improprio dei ricorsi.
Aumentare l'efficacia della prevenzione e repressione della corruzione riducendo la durata dei processi penali e attuando il nuovo quadro anticorruzione.	**Alcuni progressi** Nel dicembre 2018 il parlamento ha approvato una nuova legge anticorruzione che introduce sanzioni più severe e termini di prescrizione più lunghi per i reati di corruzione. Essa interrompe persino i termini di prescrizione dopo la condanna in primo grado (come richiesto dal GRECO), ma solo a partire dal 2020. Tuttavia, nonostante la recente riforma dell'istituto della prescrizione, il perseguimento penale della corruzione resta inefficace a causa di processi lunghi e della necessità ancora insoddisfatta di una riforma del sistema di appello per evitare l'uso improprio dei ricorsi.
Assicurare il rispetto del nuovo quadro normativo per le imprese di proprietà pubblica e accrescere l'efficienza e la qualità dei servizi pubblici locali.	**Progressi limitati** È in corso l'applicazione del nuovo quadro sulle imprese di proprietà pubblica, anche se con qualche ritardo. La limitata capacità degli enti locali di dismettere di fatto le azioni non strategiche sta ritardando l'attuazione. Non sono state intraprese iniziative in materia di servizi pubblici locali.
Affrontare le restrizioni alla concorrenza, in particolare nel settore dei servizi, anche mediante una nuova legge annuale sulla concorrenza.	**Nessun progresso** Non si registrano progressi nella riduzione degli ostacoli alla concorrenza.
Raccomandazione 3: Mantenere il ritmo della riduzione dell'elevato stock di crediti deteriorati e sostenere ulteriori misure di ristrutturazione e risanamento dei bilanci delle banche, anche per gli	L'Italia ha compiuto **alcuni progressi** nel dare seguito a questa raccomandazione.

istituti di piccole e medie dimensioni, e attuare tempestivamente la riforma in materia di insolvenza. Migliorare l'accesso delle imprese ai mercati finanziari.	
Mantenere il ritmo della riduzione dell'elevato stock di crediti deteriorati e sostenere ulteriori misure di ristrutturazione e risanamento dei bilanci delle banche, anche per gli istituti di piccole e medie dimensioni, e attuare tempestivamente la riforma in materia di insolvenza.	**Alcuni progressi** Il risanamento dei bilanci delle banche, in particolare la cessione dei crediti deteriorati mediante vendite a titolo definitivo e cartolarizzazioni con il regime di garanzia statale (GACS), ha registrato progressi significativi. Nonostante diverse importanti riforme nel settore bancario adottate negli ultimi anni, la riforma del governo societario delle banche popolari si è arenata e quella delle banche di credito cooperativo è stata diluita, mentre la riforma del quadro di insolvenza deve essere ancora completata. Ciò detto, il sistema bancario in ripresa, in particolare le banche di piccole e medie dimensioni, sta ora subendo il contagio dell'aumento dei rendimenti dei titoli sovrani, che ha già avuto un impatto negativo sulla posizione patrimoniale delle banche e messo a repentaglio l'accesso a finanziamenti all'ingrosso non garantiti.
Migliorare l'accesso delle imprese ai mercati finanziari.	**Progressi limitati** Oltre alle misure del passato (il fondo di garanzia per le PMI, gli strumenti del finanziatore pubblico Cassa Depositi e Prestiti, i minibond, il mercato alternativo di investimenti AIM e i piani individuali di risparmio a lungo termine (PIR)) è stato istituito un nuovo fondo per il venture capital e i PIR saranno estesi alle società non quotate. Tuttavia, nell'ambito della legge di bilancio 2019 è stato abolito l'incentivo alla capitalizzazione delle imprese con capitale proprio (ACE), il quale ha contribuito a ridurre l'indebitamento e a promuovere il capitale proprio delle imprese. Sebbene tali misure vadano nella giusta direzione, l'abolizione dell'ACE (che era ampiamente utilizzato dalle società) è un passo indietro rispetto all'obiettivo di aumentare la capitalizzazione delle imprese.
Raccomandazione 4: Accelerare l'attuazione della riforma delle politiche attive del lavoro per garantire parità di accesso a servizi di assistenza nella ricerca di lavoro e alla formazione. Incoraggiare la partecipazione delle donne al mercato del lavoro attraverso una strategia globale, razionalizzando le politiche di sostegno alle famiglie ed estendendo la copertura delle strutture di assistenza all'infanzia. Promuovere la ricerca, l'innovazione, le competenze digitali e le infrastrutture mediante investimenti meglio mirati e accrescere la partecipazione	L'Italia ha compiuto **progressi limitati** nel dar seguito a questa raccomandazione.

all'istruzione terziaria professionalizzante.	
Accelerare l'attuazione della riforma delle politiche attive del lavoro per garantire parità di accesso a servizi di assistenza nella ricerca di lavoro e alla formazione.	**Alcuni progressi** Per decreto nel gennaio 2018 sono stati fissati a livello nazionale indicatori di monitoraggio e norme minime per il personale dei servizi pubblici per l'impiego, ma il rafforzamento del coordinamento tra l'agenzia nazionale (ANPAL) e le regioni resta una sfida importante. I servizi pubblici per l'impiego verranno collegati mediante un nuovo sistema informatico nazionale. Sono state inoltre migliorate le informazioni fornite alle persone non registrate, così come la registrazione online delle persone in cerca di lavoro e la creazione di sportelli unici per i disoccupati di lunga durata. Tuttavia le politiche attive del mercato del lavoro sono scarsamente integrate e coordinate con le politiche correlate (ad esempio, la protezione sociale, i servizi sociali, l'apprendimento degli adulti e la formazione professionale). Le principali competenze sono attribuite alle autorità regionali, che nel 2018 hanno ricevuto nuove risorse per rafforzare i servizi pubblici per l'impiego, anche se non è stata ancora avviata l'assunzione di nuovo personale.
Incoraggiare la partecipazione delle donne al mercato del lavoro attraverso una strategia globale, razionalizzando le politiche di sostegno alle famiglie ed estendendo la copertura delle strutture di assistenza all'infanzia.	**Progressi limitati** La partecipazione delle donne al mercato del lavoro rimane una delle più basse dell'UE. Nel 2017 il tasso di occupazione femminile (20-64 anni) era notevolmente inferiore alla media dell'UE ([52,5 % contro 66,4 %]). Il cuneo fiscale elevato per i secondi percettori di reddito riduce l'incentivo finanziario per le donne a lavorare (l'aliquota fiscale marginale per i secondi percettori di reddito che guadagnano due terzi del salario medio è del [30,5 %] nel 20XX). Inoltre, la mancanza di misure adeguate per conciliare vita professionale e vita privata, come le strutture di assistenza, tende a ostacolare l'occupazione, in particolare per le donne con figli a carico o altri familiari che necessitano di assistenza. La percentuale di bambini di età inferiore ai tre anni che beneficia dei servizi di custodia della prima infanzia è pari al 27,3 %, ben al di sotto della media dell'UE. Tale situazione è aggravata da un sistema inadeguato di congedo parentale.
Promuovere la ricerca, l'innovazione, le competenze digitali e le infrastrutture mediante investimenti meglio mirati e accrescere la partecipazione all'istruzione terziaria professionalizzante.	**Progressi limitati** Manca una valutazione completa degli incentivi a favore di ricerca e sviluppo contenuti nel piano Impresa 4.0. Stando alle informazioni preliminari disponibili, gli incentivi fiscali avrebbero avuto un impatto positivo sugli investimenti privati. Tuttavia, gli incentivi - che restano di natura temporanea - sono stati notevolmente ridotti dall'ultima legge finanziaria, la

	quale ha introdotto un nuovo sistema (teoricamente strutturale) di riduzione delle imposte sugli utili reinvestiti che tuttavia non sembra riguardare anche gli investimenti in ricerca e sviluppo. La nuova legge di bilancio conferma il credito d'imposta per la formazione relativa alle competenze connesse alle tecnologie 4.0 per il 2019 (con uno stanziamento di 250 milioni di EUR, lo stesso importo previsto l'anno precedente), ma manca ancora una strategia globale per le competenze digitali; il finanziamento del piano nazionale per la scuola digitale è ancora insufficiente per conseguire gli obiettivi del piano e i centri di competenza per la strategia Industria 4.0 stanno avendo un avvio lento. Il finanziamento della ricerca pubblica è in fase di stallo (0,50 % del PIL nel 2017, il valore più basso dal 2005). Gli investimenti pubblici nelle infrastrutture restano bassi, anche se il governo intende affrontare la questione della mancanza di competenze in materia di gestione dei progetti nelle pubbliche amministrazioni che limita la capacità di investire. Nonostante le interessanti iniziative in materia di istituti tecnici superiori e lauree professionalizzanti, l'istruzione terziaria professionalizzante riguarda soltanto qualche migliaio di studenti. La legge di bilancio 2019 istituisce due soggetti istituzionali per rafforzare la capacità di investimento delle autorità nazionali e locali (la Centrale per la progettazione delle opere pubbliche e Investitalia). Inoltre, sono stati creati fondi per promuovere tecnologie innovative come l'intelligenza artificiale, la blockchain e l'Internet delle cose. È in corso l'elaborazione di un contratto tipo per il partenariato pubblico-privato. Sono stati selezionati i PPP per la creazione dei centri di competenza. Infine, la legge di bilancio 2019 prevede incentivi per i datori di lavoro privati che assumono giovani laureati o titolari di dottorato di ricerca con contratto a tempo indeterminato (50 milioni di EUR nel 2019 e 20 milioni di EUR nel 2020). Non si registrano progressi nel settore dell'istruzione, in particolare per quanto riguarda l'istruzione terziaria professionalizzante.
Europa 2020 (obiettivi nazionali e progressi realizzati)	
Obiettivo in materia di tasso di occupazione stabilito nel programma nazionale di riforma (PNR): 67-	Il tasso di occupazione è salito al 63,3 % nel terzo trimestre del 2018 ed è ancora inferiore rispetto all'obiettivo nazionale e notevolmente al di sotto

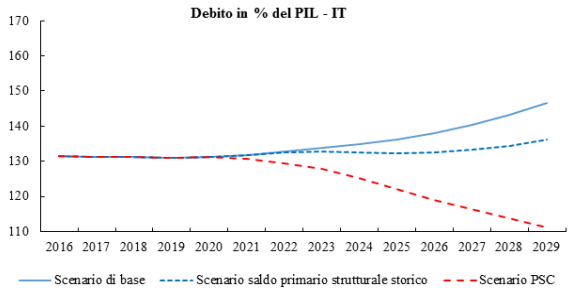
69 %.	della media dell'UE (73,2 %).
Obiettivo di R&S stabilito nel PNR: 1,53 % del PIL.	L'Italia non è sulla buona strada per il conseguimento dell'obiettivo della strategia Europa 2020, poiché l'intensità di ricerca e sviluppo dovrebbe più che raddoppiare il suo attuale tasso di crescita. Nel 2017 l'intensità di ricerca e sviluppo in Italia era pari all'1,35 % del PIL, composta per il 61 % da investimenti privati (0,83 % del PIL) e il 37 % da investimenti pubblici (0,50 % del PIL).
Obiettivo per le emissioni di gas a effetto serra: -13 % nel 2020 rispetto al 2005 (nei settori che non rientrano nel sistema di scambio delle quote di emissione dell'UE).	Secondo le proiezioni presentate nel 2017 l'Italia è sulla buona strada per raggiungere l'obiettivo di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra per il 2020, con un margine di 8 punti percentuali (vale a dire una riduzione del 21 %). Secondo i dati preliminari, nel 2017 le emissioni sono state ridotte del 20 % rispetto al 2005. L'obiettivo intermedio di riduzione dell'11 % è stato pertanto superato di 9 punti percentuali.
Obiettivo relativo alle energie rinnovabili per il 2020: 17 %.	Con una quota di energia rinnovabile pari al 18,3 % nel 2017, l'Italia è ben al di sopra della traiettoria verso il raggiungimento del proprio obiettivo in materia di energia rinnovabile per il 2020. Rispetto all'anno scorso, tuttavia, la quota della produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili è in stallo, ferma al 34 %, mentre la quota delle energie rinnovabili nei trasporti è diminuita del 13 % circa (dal 7,4 % nel 2016 al 6,5 % nel 2017). Solo la quota di energie rinnovabili nel settore del riscaldamento e del raffreddamento è aumentata notevolmente nello stesso periodo (dal 18,9 % al 20,1 %). Sono pertanto necessari ulteriori sforzi in tutti e tre i settori al fine di garantire una crescita costante delle energie rinnovabili e il raggiungimento degli obiettivi per il 2020 e il 2030.
Efficienza energetica, obiettivi di consumo di energia per il 2020: l'obiettivo di consumo di energia dell'Italia per il 2020 è di 158 Mtep espresso in consumo di energia primaria (124 Mtep espresso in consumo di energia finale).	L'obiettivo è stato fissato a un livello tale da consentire l'aumento del consumo dell'energia nei prossimi anni. Dopo la crescita del consumo di energia sia primaria che finale nel periodo 2013-2014, il consumo di energia nel paese è diminuito tra il 2015 e il 2016, anche se il consumo di energia primaria ha registrato nuovamente un leggero aumento, passando da 148,0 Mtep nel 2016 a 148,94 Mtep nel 2017. Il consumo finale di energia è diminuito lievemente da 115,9 Mtep nel 2016 a 115,2 Mtep nel 2017. Alla luce della possibile ripresa economica in Italia e della recente tendenza al rialzo

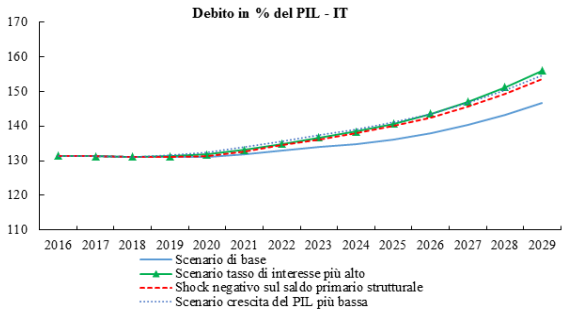
	del consumo di energia primaria sono tuttavia necessari ulteriori sforzi per rimanere entro i livelli stabiliti per il conseguimento dell'obiettivo di efficienza energetica del 2020 e in vista dei nuovi obiettivi per il 2030.
Obiettivo in materia di abbandono prematuro di istruzione e formazione: 16 % (obiettivo UE: <10 %)	L'Italia ha raggiunto l'obiettivo nazionale nel 2014 (15 %). Il dato relativo al 2017 è 14 %, leggermente superiore rispetto all'anno precedente (13,8 %) e ancora uno dei più elevati dell'UE.
Obiettivo in materia di completamento dell'istruzione terziaria (% della popolazione di 30-34 anni): 26-27 %. (obiettivo UE: >40 %)	L'obiettivo nazionale è stato raggiunto nel 2016 (26,2 %, con un ulteriore aumento nel 2017 al 26,9 %), ma è ancora uno dei più bassi nell'UE e ben lontano dall'obiettivo dell'UE del 40 % minimo.
Obiettivo di riduzione del numero di persone a rischio di povertà o di esclusione sociale, espresso in termini di numero assoluto di persone: -2,2 milioni (anno base 2010: 15,1 milioni).	Con un aumento pari a più di 2 milioni di persone a rischio di povertà o di esclusione sociale (AROPE) rispetto al 2008, l'Italia non ha raggiunto l'obiettivo. Nel 2017 il tasso AROPE è sceso al 28,9 %, in calo rispetto al 30,0 % del 2016, ma resta ben al di sopra dei livelli pre-crisi (25,5 % nel 2008) e della media UE (22 %).

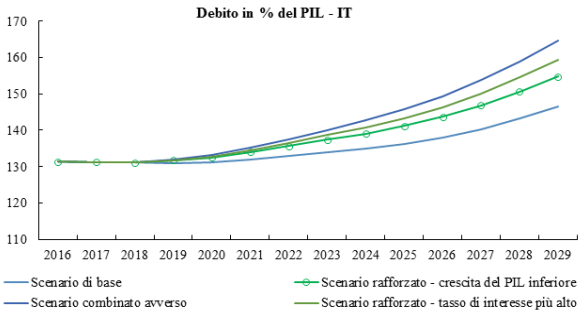
ALLEGATO B - ANALISI DELLA SOSTENIBILITÀ DEL DEBITO EFFETTUATA DALLA COMMISSIONE E RISCHI PER IL BILANCIO

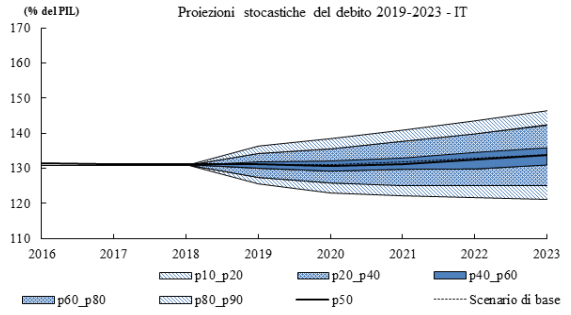
Proiezioni del debito delle amministrazioni pubbliche - scenario di base, scenari alternativi e test di sensibilità

IT - Proiezioni sul debito, scenario di base	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Rapporto debito lordo/PIL	**131,2**	**131,1**	**131,0**	**131,1**	**131,9**	**132,8**	**133,9**	**134,9**	**136,2**	**137,9**	**140,3**	**143,2**	**146,5**
Variazioni del rapporto (-1+2+3)	-0,1	-0,1	-0,1	0,1	0,7	1,0	1,1	1,0	1,3	1,8	2,3	2,9	3,3
di cui													
(1) Saldo primario (1.1+1.2+1.3)	**1,4**	**1,7**	**1,0**	**0,8**	**0,6**	**0,3**	**0,1**	**-0,1**	**-0,2**	**-0,3**	**-0,4**	**-0,6**	**-0,7**
(1.1) Saldo primario strutturale (1.1.1-1.1.2+1.1.3)	***2,0***	***1,8***	***0,9***	***0,4***	***0,3***	***0,2***	***0,1***	***-0,1***	***-0,2***	***-0,3***	***-0,4***	***-0,6***	***-0,7***
(1.1.1) Saldo primario strutturale (prima dei costi legati all'invecchiamento della popolazione)	2,0	1,8	0,9	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
(1.1.2) Costi legati all'invecchiamento della popolazione					0,1	0,3	0,4	0,6	0,7	0,9	1,0	1,2	1,4
(1.1.3) Altro (imposte e redditi da capitale)					0,0	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3
(1.2) Componente ciclica	***-0,5***	***-0,2***	***0,2***	***0,5***	***0,3***	***0,2***	***0,0***	***0,0***	***0,0***	***0,0***	***0,0***	***0,0***	***0,0***
(1.3) Misure una tantum e altre misure temporanee	***0,0***	***0,1***	***-0,1***	***0,0***	***0,0***	***0,0***	***0,0***	***0,0***	***0,0***	***0,0***	***0,0***	***0,0***	***0,0***
(2) Effetto valanga (2.1+2.2+2.3)	**1,1**	**0,5**	**0,7**	**0,4**	**1,4**	**1,3**	**1,1**	**0,9**	**1,1**	**1,5**	**1,9**	**2,3**	**2,6**
(2.1) Spesa per interessi	3,8	3,7	3,8	3,9	4,0	4,1	4,2	4,3	4,6	4,8	5,2	5,5	5,8
(2.2) Effetto della crescita	-2,0	-1,5	-1,5	-1,7	-0,5	-0,4	-0,4	-0,9	-0,8	-0,7	-0,5	-0,5	-0,5
(2.3) Effetto dell'inflazione	-0,7	-1,6	-1,7	-1,8	-2,1	-2,3	-2,6	-2,6	-2,6	-2,7	-2,7	-2,8	-2,8
(3) Aggiustamento stock/flussi	**0,2**	**1,1**	**0,2**	**0,5**	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**0,0**









Breve termine	Medio termine	S1	Analisi della sostenibilità del debito (in dettaglio)						Analisi della sostenibilità del debito	S2	Lungo termine
				Scenario di base	Saldo primario strutturale storico	Crescita del PIL inferiore	Tasso di interesse più alto	Shock negativo sul saldo primario strutturale	Proiezioni stocastiche			
			Categoria di rischio	ALTO	ALTO	ALTO	ALTO	ALTO	ALTO			
			Livello del debito (2029)	146,5	136,0	154,7	155,9	153,5				
			Anno di picco del debito	2029	2029	2029	2029	2029				
BASSO (S0 = 0,4)	ALTO	ALTO (S1 = 9,4)	Percentile	51,0%	30,0%					ALTO	MEDIO (S2 = 2,9)	ALTO
			Probabilità di debito più alto						59,3%			
			Diff. tra percentili						25,3			

Note: Per ulteriori informazioni si rimanda alla relazione della Commissione europea sulla sostenibilità di bilancio (Fiscal Sustainability Report - FSR) 2018.

[1] La prima tabella illustra le proiezioni dello scenario di base a politiche di bilancio invariate. Essa mostra la proiezione della dinamica del debito pubblico e la sua scomposizione in saldo primario, effetto valanga e aggiustamento stock/flussi. L'effetto valanga misura l'impatto netto degli effetti di compensazione esercitati dai tassi di interesse, dall'inflazione e dalla crescita del PIL reale (e dai tassi di cambio in alcuni paesi). L'aggiustamento stock/flussi comprende le differenze tra contabilità di cassa e competenza, l'accumulo netto di attività, l'effetto di valutazione e altri effetti residui.

[2] I grafici presentano una serie di test di sensibilità sullo scenario di base e su scenari alternativi, in particolare: lo scenario del saldo primario strutturale storico (nel quale il saldo primario strutturale è fissato al livello della media storica), lo scenario del patto di stabilità e crescita (PSC) (nel quale si ipotizza che la politica di bilancio si evolva in linea con le principali disposizioni del PSC), lo scenario con un tasso di interesse più alto (+1 pp. rispetto allo scenario di base), lo scenario con una crescita del PIL inferiore (-0,5 pp. rispetto allo scenario di base) e uno shock negativo sul saldo primario strutturale (calibrato sulla base della variazione prevista). Sono anche inclusi uno scenario degli effetti avversi combinati e test di sensibilità rafforzati (relativi al tasso di interesse e alla crescita), così come proiezioni stocastiche. Informazioni dettagliate sulla strutturazione di queste proiezioni sono reperibili nell'FSR 2018.

[3] La seconda tabella indica la classificazione del rischio di bilancio complessivo a breve, medio e lungo termine.

a. Per il breve termine la categoria di rischio (basso/alto) si basa sull'indicatore S0. S0 è un indicatore di "individuazione precoce" delle tensioni di bilancio dell'anno successivo, basato su 25 variabili relative al bilancio e alla competitività finanziaria che in passato si sono dimostrate i principali indicatori delle tensioni di bilancio. La soglia critica oltre la quale sono segnalate difficoltà di bilancio è di 0,46.

b. Per il medio termine la categoria di rischio (basso/medio/elevato) si basa sull'uso congiunto dell'indicatore S1 e dei risultati dell'analisi della sostenibilità del debito. L'indicatore S1 misura l'aggiustamento di bilancio (cumulato nei 5 anni successivi al periodo oggetto della previsione e successivamente mantenuto) necessario per portare il rapporto debito/PIL al 60 % entro il 2033. I valori critici utilizzati sono 0 e 2,5 punti percentuali di PIL. La classificazione relativa all'analisi della sostenibilità del debito si basa sui risultati di 5 scenari deterministici (lo scenario di base, lo scenario del saldo primario strutturale storico, lo scenario con un tasso di interesse più alto, lo scenario con una crescita del PIL inferiore e lo scenario con uno shock negativo sul saldo primario strutturale) e su proiezioni stocastiche. Sono applicati diversi criteri, quali il livello del debito previsto, l'andamento del debito, il realismo delle ipotesi di bilancio, la probabilità di stabilizzazione del debito e l'entità delle incertezze.

c. Per il lungo termine la categoria di rischio (basso/medio/alto) si basa sull'uso congiunto dell'indicatore S2 e dei risultati dell'analisi della sostenibilità del debito. L'indicatore S2 misura l'aggiustamento di bilancio immediato e permanente necessario per stabilizzare il rapporto debito/PIL su un orizzonte infinito, compreso il costo legato all'invecchiamento della popolazione. I valori critici utilizzati sono 2 e 6 punti percentuali di PIL. I risultati dell'analisi della sostenibilità del debito sono usati per circostanziare ulteriormente la classificazione del rischio a lungo termine, in particolare nei casi in cui sono individuate vulnerabilità connesse al debito (categoria di rischio medio/alto nella classificazione dell'analisi della sostenibilità del debito).

ALLEGATO C - TABELLE STANDARD

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

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Attività totali del settore bancario (% del PIL) (1)	252,3	248,0	237,2	232,3	215,5	211,9
Percentuale delle attività delle cinque banche principali (% delle attività totali)	39,6	41,0	41,0	43,0	43,4	-
Proprietà estera del settore bancario (% delle attività totali) (2)	8,6	8,3	7,8	8,6	8,0	8,3
Indicatori della solidità finanziaria:(2)						
- crediti deteriorati (% dei crediti totali)	-	16,5	16,5	15,0	11,2	10,0
- coefficiente di adeguatezza patrimoniale (%)	13,7	14,2	14,8	13,9	16,8	16,0
- rendimento del capitale proprio (ROE) (%)(3)	-11,5	-2,8	3,1	-7,7	7,1	7,4
Prestiti bancari al settore privato (variazione in % su base annua)(1)	-3,5	-0,8	-0,6	-0,2	-1,6	0,0
Crediti per l'acquisto di un'abitazione (variazione in % su base annua)(1)	-1,1	-0,9	0,4	1,7	2,1	1,9
Rapporto prestiti/depositi(2)	-	109,2	105,8	101,2	102,1	95,8
Liquidità della Banca centrale in % delle passività(1)	-	6,2	5,1	6,5	8,4	7,9
Debito privato (% del PIL)	121,6	119,0	115,1	111,8	110,5	-
Debito esterno lordo (% del PIL)(2) - pubblico	43,2	50,3	50,9	47,3	45,6	42,0
- privato	31,2	30,7	29,5	27,2	25,3	26,5
Spread dei tassi di interesse a lungo termine rispetto al Bund (punti base)*	274,7	172,9	121,8	139,8	179,4	216,5
Spread dei credit default swap per i titoli sovrani (5 anni)*	199,7	101,6	92,2	107,8	86,8	87,1

(1) Dati più recenti: terzo trimestre 2018. Essi comprendono non soltanto le banche ma tutte le istituzioni finanziarie monetarie, escluse le banche centrali.
(2) Dati più recenti: secondo trimestre 2018.
(3) I dati trimestrali 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 principali del quadro di valutazione della situazione sociale**

	2013	2014	2015	2016	2017	2018 (6)
Pari opportunità e accesso al mercato del lavoro						
Abbandono prematuro di istruzione e formazione (% della popolazione di età compresa tra 18 e 24 anni)	16,8	15,0	14,7	13,8	14,0	:
Divario di genere nei livelli di occupazione (pp)	19,8	19,4	20,0	20,1	19,8	19,9
Disuguaglianza nella distribuzione del reddito, misurata come rapporto tra quintili di reddito (S80/S20)	5,8	5,8	5,8	6,3	5,9	:
Rischio di povertà o di esclusione sociale (%)(1) (AROPE)	28,5	28,3	28,7	30,0	28,9	:
Giovani NEET (% della popolazione nella fascia di età 15-24 anni)	22,2	22,1	21,4	19,9	20,1	:
Mercati del lavoro dinamici e condizioni di lavoro eque†						
Tasso di occupazione (20-64 anni)	59,7	59,9	60,5	61,6	62,3	62,9
Tasso di disoccupazione(2) (15-74 anni)	12,1	12,7	11,9	11,7	11,2	10,6
Tasso di disoccupazione di lunga durata (3) (% della popolazione attiva)	6,9	7,7	6,9	6,7	6,5	6,2
Reddito disponibile lordo delle famiglie in termini reali, pro capite(4) (Indice 2008=100)	88,4	88,5	89,6	90,7	91,3	:
Retribuzione netta annua di un lavoratore a tempo pieno celibe senza figli che percepisce la retribuzione media (livello in punti percentuali, media triennale)	20 408	20 597	20 762	21 070	:	:
Retribuzione netta annua di un lavoratore a tempo pieno celibe senza figli che percepisce la retribuzione media (variazione percentuale, in termini reali, media triennale)	-1,3	-0,7	0,1	0,7	:	:
Sostegno pubblico / Protezione sociale e inclusione						
Effetto dei trasferimenti sociali sulla riduzione della povertà (pensioni escluse)(5)	21,5	21,5	21,7	21,4	19,4	:
Bambini di età inferiore a 3 anni inseriti in strutture formali di cura dell'infanzia	21,0	22,9	27,3	34,4	28,6	:
Necessità di cure mediche insoddisfatte dichiarate dall'interessato	7,0	7,0	7,2	5,5	1,8	:
Persone con competenze digitali complessive di base o superiori (% della popolazione nella fascia di età 16-74 anni)	:	:	43,0	44,0	:	:

(1) Persone a rischio di povertà o esclusione sociale (AROPE): individui che sono a rischio di povertà (AROP) e/o versano in stato di grave indigenza e/o vivono in una famiglia ad intensità di lavoro nulla o molto bassa.
(2) 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.
(3) I disoccupati di lunga durata sono le persone disoccupate da almeno 12 mesi.
(4) Reddito disponibile lordo delle famiglie, definito in termini non corretti, secondo il progetto di relazione comune sull'occupazione 2019.
(5) Riduzione in percentuale del tasso di rischio di povertà dovuta ai trasferimenti sociali (calcolata raffrontando i tassi di rischio di povertà precedenti e successivi ai trasferimenti sociali; le pensioni non sono considerate trasferimenti sociali ai fini di questo calcolo).
(6) Media dei primi tre trimestri del 2018 per il tasso di occupazione, il tasso di disoccupazione di lunga durata e il divario occupazionale tra i generi. I dati relativi al tasso di disoccupazione sono destagionalizzati (serie annuali; per EE, EL, HU, IT e UK i dati sono basati sui primi tre trimestri del 2018).
Fonte: Eurostat.

Tabella C.3 - **Indicatori del mercato del lavoro e dell'istruzione**

Indicatori del mercato del lavoro	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**	**2018 (4)**
Tasso di attività (15-64 anni)	63,4	63,9	64,0	64,9	65,4	65,6
Anzianità lavorativa nel posto attuale						
Da 0 a 11 mesi	8,9	9,3	10,0	10,3	10,5	:
Da 12 a 23 mesi	5,9	5,6	6,1	7,0	7,0	:
Da 24 a 59 mesi	13,8	13,3	12,4	12,4	12,6	:
60 mesi o più	71,4	71,8	71,5	70,3	69,8	:
Crescita dell'occupazione* (variazione % rispetto all'anno precedente)	-1,8	0,1	0,7	1,3	1,2	0,6
Tasso di occupazione delle donne (% della popolazione femminile di età 20-64 anni)	49,9	50,3	50,6	51,6	52,5	53,1
Tasso di occupazione degli uomini (% della popolazione maschile di età 20-64 anni)	69,7	69,7	70,6	71,7	72,3	73,0
Tasso di occupazione dei lavoratori anziani* (% della popolazione della fascia di età 55-64 anni)	42,7	46,2	48,2	50,3	52,2	53,7
Occupazione part-time* (% del totale degli occupati di età 15-64 anni)	17,6	18,1	18,3	18,5	18,5	18,3
Occupazione a tempo determinato* (% di occupati di età 15-64 anni con un contratto a tempo determinato)	13,2	13,6	14,1	14,0	15,5	17,1
Partecipanti a politiche attive del mercato del lavoro (per 100 persone che desiderano lavorare)	16,7	15,1	:	:	:	:
Passaggi da un lavoro a tempo determinato a un lavoro a tempo indeterminato (media su 3 anni)	20,1	19,1	19,8	20,1	16,3	:
Tasso di disoccupazione giovanile (% della popolazione attiva di età 15-24 anni)	40,0	42,7	40,3	37,8	34,7	32,2
Divario di genere nel lavoro a tempo parziale (20-64 anni)	24,3	24,4	24,5	24,6	24,3	24,4
Differenziale retributivo di genere(1) (non corretto)	7,0	6,1	5,5	5,3	:	:
Indicatori relativi all'istruzione e alla formazione	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**
Tasso di partecipazione degli adulti all'apprendimento (% di persone di età 25-64 anni che partecipano a programmi di istruzione e formazione)	6,2	8,1	7,3	8,3	7,9	:
Scarso rendimento negli studi(2)	:	:	23,3	:	:	:
Livello di istruzione terziaria (% delle persone di età 30-34 anni con un titolo di istruzione terziaria)	22,5	23,9	25,3	26,2	26,9	:
Differenziale di rendimento attribuibile alla situazione socioeconomica dello studente(3)	:	:	9,6	:	:	:

* Indicatore non appartenente al quadro.
(1) Differenza tra la retribuzione oraria lorda media dei lavoratori dipendenti e quella delle lavoratrici dipendenti, espressa in percentuale della retribuzione oraria lorda media dei lavoratori dipendenti uomini. È definita "non corretta", poiché non è corretta in funzione delle caratteristiche individuali (in tal modo fornisce un quadro generale delle disparità di genere in termini di retribuzione). Sono inclusi tutti i dipendenti di imprese con 10 o più dipendenti, senza limitazioni di età e di ore lavorate.
(2) Bassi risultati PISA (OCSE) sulle competenze matematiche tra i quindicenni.
(3) Impatto dello stato socioeconomico e culturale sui risultati PISA (OCSE). I valori per il 2012 e il 2015 sono riferiti, rispettivamente, a matematica e scienze.
(4) Media dei primi tre trimestri del 2018. I dati relativi al tasso di disoccupazione giovanile sono destagionalizzati (serie annuali; per EE, EL, HU, IT e UK i dati sono basati sui primi tre trimestri del 2018).

Fonte: Eurostat, OCSE.

Tabella C.4 - **Indicatori relativi all'inclusione sociale e alla salute**

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Spesa per prestazioni di protezione sociale* (% del PIL)						
Assistenza sanitaria	6,8	6,8	6,8	6,6	6,6	:
Invalidità	1,6	1,7	1,7	1,7	1,7	:
Vecchiaia e superstiti	16,7	17,0	16,8	16,8	16,5	:
Famiglia/Figli	1,2	1,2	1,6	1,7	1,8	:
Disoccupazione	1,6	1,8	1,7	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	0,3	:
Totale	28,1	28,6	28,8	28,8	28,6	:
di cui: sussidi rapportati ai mezzi	1,6	1,6	2,1	2,2	2,3	:
Spesa delle amministrazioni pubbliche per funzione (% del PIL, COFOG)						
Protezione sociale	20,5	21,0	21,2	21,3	21,1	:
Salute	7,2	7,2	7,2	7,0	7,0	:
Istruzione	4,1	4,1	4,0	4,0	3,9	:
Spese per l'assistenza sanitaria non rimborsate (% della spesa sanitaria totale)	21,7	21,8	22,1	23,1	23,1	:
Minori a rischio di povertà o esclusione sociale (% delle persone di età 0-17 anni)*	34,1	32,0	32,1	33,5	33,2	32,1
Percentuale a rischio di povertà [1] (% della popolazione totale)	19,5	19,3	19,4	19,9	20,6	20,3
Tasso di lavoratori a rischio di povertà (% delle persone occupate)	11,0	11,0	11,0	11,5	11,7	12,2
Percentuale in stato di grave deprivazione materiale[2] (% della popolazione totale)	14,5	12,3	11,6	11,5	12,1	10,1
Percentuale in stato di disagio abitativo[3], per titolo di godimento						
Proprietari con mutuo ipotecario o prestito	8,3	9,1	8,4	9,7	6,5	5,2
Inquilini con canone locativo a prezzo di mercato	16,8	16,2	19,1	18,6	14,8	11,1
Percentuale di persone che vivono in famiglie a bassa intensità di lavoro [4] (% delle persone di età 0-59 anni)	10,6	11,3	12,1	11,7	12,8	11,8
Soglie di povertà, espresse nella moneta nazionale a prezzi costanti*	8611	8212	8118	8147	8344	8504
Speranza di vita in buona salute (all'età di 65 anni)						
Donne	7,1	7,1	7,3	7,5	10,1	:
Uomini	7,7	7,7	7,8	7,8	10,4	:
Tasso di sostituzione aggregato per le pensioni[5] (all'età di 65 anni)	0,6	0,6	0,6	0,7	0,7	0,7
Dimensione della connettività dell'indice di digitalizzazione dell'economia e della società (DESI)[6]	:	:	35,6	40,2	43,5	53,8
Indice di GINI al lordo di tasse e trasferimenti*	51,0	51,6	51,7	51,3	52,5	51,8
Indice di GINI al netto di tasse e trasferimenti*	32,4	32,8	32,4	32,4	33,1	32,7

* Indicatore non appartenente al quadro.
(1) Percentuale di individui a rischio di povertà (AROP): percentuale delle persone con un reddito disponibile equivalente inferiore al 60 % del reddito equivalente mediano nazionale.
(2) Percentuale delle persone soggette ad almeno quattro delle seguenti forme di privazione: non potersi permettere di i) pagare l'affitto o le bollette, ii) riscaldare adeguatamente l'abitazione in cui vivono, iii) 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.
(3) Percentuale della popolazione totale che vive in abitazioni sovraffollate e presenta disagio abitativo.
(4) Persone che vivono in famiglie con un'intensità di lavoro molto bassa: percentuale di persone della fascia di età 0-59 anni 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) Rapporto fra il reddito mediano individuale lordo da pensione della fascia di età 65-74 anni e il reddito mediano individuale lordo da lavoro della fascia di età 50-59 anni.
(6) Diffusione della banda larga fissa (33 %), diffusione della banda larga mobile (22 %), velocità (33 %) e accessibilità economica (11 %), dal Quadro di valutazione digitale.

Fonte: Eurostat, OCSE.

Tabella C.5 - **Indicatori di risultato e delle politiche relativi ai mercati del prodotto**

Indicatori di risultato	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**
Crescita della produttività del lavoro per dipendente[1] (t/t-1) in %						
Crescita della produttività del lavoro nel settore industriale	-1,02	0,48	1,43	1,86	1,21	3,01
Crescita della produttività del lavoro nel settore delle costruzioni	-2,26	2,75	-1,76	0,35	0,53	0,73
Crescita della produttività del lavoro nel settore dei servizi al mercato	-2,83	-0,09	0,44	-0,23	-0,88	-0,14
Crescita del costo del lavoro per unità di prodotto (CLUP)[2] (t/t-1) in %						
Crescita del CLUP nell'industria	1,38	1,85	0,68	1,17	-0,01	-1,10
Crescita del CLUP nel settore delle costruzioni	-0,35	-4,35	0,68	2,74	0,97	0,17
Crescita del CLUP nei servizi al mercato	1,51	0,72	0,24	2,31	2,84	1,50
Contesto imprenditoriale	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**
Tempo necessario per l'esecuzione dei contratti[3] (giorni)	1185	1185	1185	1120	1120	1120
Tempo necessario per avviare un'impresa[3] (giorni)	7,5	7,5	6,5	6,0	6,0	6,0
Esito delle richieste di prestiti bancari da parte delle PMI[4]	1,08	0,95	1,06	0,58	0,51	0,33
Ricerca e innovazione	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**
Intensità di R&S	1,27	1,31	1,34	1,34	1,37	1,35
Spesa delle amministrazioni pubbliche per l'istruzione (% del PIL)	4,10	4,10	4,00	4,00	3,90	:
Numero di persone impiegate nel settore dell'istruzione terziaria e/o impiegate nel settore della scienza e della tecnologia (% del totale degli occupati)	33	33	33	34	34	35
Persone con diploma di istruzione terziaria[5]	14	14	15	16	16	17
Giovani con diploma di istruzione secondaria superiore[6]	78	78	80	80	81	82
Bilancia commerciale dei prodotti di alta tecnologia in % del PIL	-0,61	-0,43	-0,41	-0,56	-0,49	-0,41
Mercati dei prodotti e dei servizi e concorrenza				**2003**	**2008**	**2013**
PMR (Product Market Regulation) dell'OCSE[7], dati complessivi				1,80	1,49	1,26
PMR dell'OCSE[7], settore al dettaglio				3,85	4,06	3,15
PMR dell'OCSE[7], servizi professionali				3,55	3,02	2,10
PMR dell'OCSE[7], industrie di rete[8]				2,97	2,45	2,01

(1) Valore aggiunto (a prezzi costanti) diviso per il numero delle persone occupate.
(2) Reddito da lavoro dipendente a prezzi correnti diviso per il valore aggiunto a prezzi costanti.
(3) Le metodologie per questo indicatore (comprese le ipotesi) sono riportate in dettaglio all'indirizzo http://www.doingbusiness.org/methodology .
(4) 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 se si è ricevuto l'intero finanziamento richiesto, uno se si è ricevuto un finanziamento pari al 75 % o più dell'importo richiesto, due se si è ricevuto meno del 75 %, tre 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.
(5) Percentuale della popolazione della fascia di età 15-64 anni che ha completato il ciclo di istruzione terziaria.
(6) Percentuale della popolazione della fascia di età 20-24 anni che ha completato almeno il ciclo di istruzione secondaria superiore.
(7) 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
(8) Indicatori OCSE aggregati della regolamentazione in materia di energia, trasporti e comunicazioni (ETCR).

Fonte: Commissione europea; "Fare impresa" della Banca mondiale (per gli indicatori dell'esecuzione dei contratti e del tempo necessario per avviare un'impresa); OCSE (per gli indicatori della regolamentazione dei mercati dei prodotti); SAFE (per l'indicatore dell'esito delle richieste di prestiti bancari da parte delle PMI).

Tabella C.6 - **Crescita verde**

Performance della crescita verde		2012	2013	2014	2015	2016	2017
Macroeconomica							
Intensità di energia	kgep / €	0,10	0,10	0,10	0,10	0,10	0,10
Intensità di carbonio	kg / €	0,30	0,29	0,28	0,28	0,27	-
Intensità in termini di risorse (reciproco della produttività delle risorse)	kg / €	0,36	0,32	0,31	0,32	0,32	0,32
Intensità di rifiuti	kg / €	0,10	-	0,10	-	0,10	-
Bilancia commerciale del settore energetico	% PIL	-3,8	-3,3	-2,6	-2,0	-1,6	-1,9
Incidenza dell'energia sull'IPCA	%	9,57	10,02	9,11	9,96	9,55	8,98
Differenza tra variazione del prezzo dell'energia e inflazione	%	9,2	0,1	-3,7	-2,8	-4,7	1,4
Costo reale dell'energia per unità di prodotto	% del valore aggiunto	14,7	14,0	12,6	13,1	13,8	-
Rapporto tra imposte ambientali e imposte sul lavoro	coefficiente	0,16	0,16	0,17	0,16	0,17	-
Imposte ambientali	% PIL	3,5	3,5	3,6	3,4	3,5	3,3
Settoriale							
Intensità di energia nell'industria	kgep / €	0,08	0,08	0,08	0,08	0,08	0,07
Costo reale dell'energia per unità di prodotto nel settore manifatturiero esclusa la raffinazione	% del valore aggiunto	18,2	17,5	16,0	17,3	19,0	-
Percentuale di industrie ad alta intensità energetica nell'economia	% PIL	8,09	7,97	7,88	7,75	7,83	8,01
Prezzi dell'energia elettrica per gli utenti industriali medi	€ / kWh	0,17	0,17	0,17	0,16	0,15	0,15
Prezzi del gas per gli utenti industriali medi	€ / kWh	0,04	0,04	0,04	0,03	0,03	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	0,01	0,02	0,01	0,01	0,01
Tasso di riciclaggio dei rifiuti urbani	%	38,4	39,4	41,6	44,3	45,9	47,7
Percentuale di emissioni di gas serra coperte dall'ETS*	%	39,9	37,6	36,6	36,3	36,4	-
Intensità di energia nei trasporti	kgep / €	0,53	0,54	0,56	0,57	0,55	0,52
Intensità di carbonio nei trasporti	kg / €	1,44	1,44	1,53	1,54	1,47	-
Sicurezza dell'approvvigionamento energetico							
Dipendenza dalle importazioni di energia	%	79,1	76,7	75,8	77,0	77,7	77,0
Indice aggregato della concentrazione dei fornitori	HHI	13,8	16,0	13,3	14,9	16,1	-
Diversificazione del mix energetico	HHI	0,30	0,29	0,29	0,29	0,30	0,31

(1) Tutti i macroindicatori di intensità sono espressi come il rapporto tra una quantità fisica e il PIL (prezzi 2010).
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) divise per il PIL (in EUR);
intensità in termini di risorse: consumo interno di materiali (in kg) diviso per il PIL (in EUR);
intensità di rifiuti: rifiuti (in kg) divisi 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 % del valore aggiunto totale per l'economia.
Intensità energetica dell'industria: consumo finale di energia nell'industria (in kgep) diviso per il valore aggiunto lordo dell'industria (in EUR 2010).
Costi reali dell'energia per unità di prodotto nell'industria manifatturiera esclusa la raffinazione: costi reali come % del valore aggiunto per i settori manifatturieri.
Quota di industrie ad alta intensità energetica nell'economia: quota del PIL rappresentata dal valore aggiunto lordo delle industrie ad alta intensità di energia.
Prezzi dell'energia elettrica e del gas per gli utenti industriali medi: classe di consumo 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 2010).
Intensità di carbonio nei trasporti: emissioni di gas serra nei trasporti divise 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 e Agenzia europea dell'ambiente (percentuale di emissioni di gas serra coperte dall'ETS); Commissione europea (rapporto tra imposte ambientali e imposte sul lavoro e PIL); Eurostat (tutti gli altri indicatori).

ALLEGATO D - ORIENTAMENTI IN MATERIA DI INVESTIMENTI FINANZIATI DALLA POLITICA DI COESIONE 2021-2027 PER L'ITALIA

Sulla base della proposta della Commissione per il prossimo quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027 del 2 maggio 2018 (COM(2018) 321), il presente allegato D espone le opinioni preliminari dei servizi della Commissione sui settori d'investimento prioritari e sulle condizioni quadro per l'attuazione efficace della politica di coesione 2021-2027. Questi settori d'investimento prioritari sono determinati in base al più ampio contesto dei rallentamenti degli investimenti, delle esigenze di investimento e delle disparità regionali valutati nella relazione. Il presente allegato costituisce la base per un dialogo tra l'Italia e i servizi della Commissione in vista della programmazione dei fondi della politica di coesione (Fondo europeo di sviluppo regionale e Fondo sociale europeo Plus).

Obiettivo 1: un'Europa più intelligente - trasformazione industriale intelligente e innovativa

La spesa per la ricerca e l'innovazione in Italia è significativamente al di sotto della media dell'UE e il paese è considerato un innovatore moderato. L'Italia dispone di un margine per promuovere la crescita della produttività **rafforzando le capacità di ricerca e innovazione e la diffusione di tecnologie avanzate**, in linea con le strategie nazionali e regionali di specializzazione intelligente. Vengono individuate le necessità di investimento altamente prioritarie ([90]) necessarie per affrontare la sfida sul piano tecnologico, economico e sociale, affrontando nel contempo le forti divergenze regionali, in particolare per:

● accrescere il numero e le dimensioni delle imprese innovative nei settori ad alta intensità di conoscenza con il maggiore potenziale di crescita;

● promuovere gli scambi di conoscenze tra gli organismi di ricerca e le imprese, specialmente le piccole e medie imprese innovative, in particolare attraverso partenariati collaborativi e formazioni;

● sostenere servizi innovativi per gli organismi di ricerca e le imprese che cooperano al fine di trasformare nuove idee in imprese innovative sostenibili dal punto di vista commerciale.

Data la mancanza di integrazione delle tecnologie digitali nell'economia e del basso livello di competenze digitali, sono necessari investimenti intesi a **promuovere la digitalizzazione di cittadini, imprese ed amministrazioni pubbliche**, in particolare per:

● aumentare le competenze digitali nelle piccole e medie imprese e l'adozione nelle stesse di soluzioni tecnologiche digitali, compresi il commercio elettronico, i pagamenti elettronici, i servizi di cloud computing, e anche l'Internet delle cose, la cibersicurezza e l'intelligenza artificiale;

● migliorare la diffusione dei servizi pubblici digitali sia per i cittadini che per le imprese, così come gli appalti elettronici, al fine di sostenere l'efficienza e la trasparenza delle pubbliche amministrazioni.

([90]) L'intensità dell'esigenza degli investimenti è classificata in tre categorie in ordine decrescente: investimenti altamente prioritari, investimenti prioritari ed investimenti *tout court*.

Le piccole e medie imprese italiane ottengono risultati inferiori alla media dell'UE in termini di produttività e crescita. Sono pertanto necessari investimenti per **migliorare la crescita e la competitività** delle piccole e medie imprese, in particolare per:

● incentivare strategie che consentano di aumentare la crescita e la produttività attraverso la promozione dell'imprenditorialità, delle competenze manageriali e finanziarie, delle competenze relative alla transizione industriale (ad esempio, efficienza energetica ed economia circolare) e l'integrazione delle catene del valore;

● sostenere l'internazionalizzazione delle piccole e medie imprese per posizionarsi nelle catene globali del valore, anche attraverso l'adesione a reti di cooperazione e cluster interregionali;

● facilitare l'accesso ai finanziamenti e appianare le disparità regionali mediante l'uso bilanciato di sovvenzioni e strumenti finanziari nelle regioni meno sviluppate e un più ampio ricorso agli strumenti finanziari nelle regioni più sviluppate.

Obiettivo 2: un'Europa più verde e a basse emissioni di carbonio - transizione verso un'energia pulita ed equa, investimenti verdi e blu, economia circolare, adattamento ai cambiamenti climatici e prevenzione dei rischi

L'Italia ha ottenuto buoni risultati rispetto agli obiettivi 2020 in materia di clima ed energia. Tuttavia, la dissociazione della crescita economica dal consumo di energia è ancora marginale e i recenti progressi nel campo delle energie rinnovabili e dell'efficienza energetica sono modesti. Sono pertanto altamente prioritari investimenti per la **promozione di interventi di efficienza energetica** e **investimenti prioritari a favore delle energie rinnovabili**, in particolare per:

● promuovere l'efficienza energetica mediante la ristrutturazione degli alloggi sociali e degli edifici pubblici, dando priorità alle ristrutturazioni radicali, alle tecnologie innovative e alle prassi e agli standard più avanzati;

● promuovere le tecnologie rinnovabili innovative e meno mature, in particolare per il riscaldamento e il raffreddamento, negli edifici pubblici, nell'edilizia sociale e nei processi industriali nelle piccole e medie imprese;

● promuovere tecnologie come lo stoccaggio di energia per integrare più energia rinnovabile nel sistema e aumentare la flessibilità e l'ammodernamento della rete, anche accrescendo l'integrazione settoriale in ambito energetico.

A causa della sua conformazione geografica l'Italia è particolarmente vulnerabile alle minacce derivanti dai cambiamenti climatici, dagli eventi idrogeologici e dalle attività sismiche. Sono pertanto altamente prioritari investimenti intesi a **promuovere l'adattamento ai cambiamenti climatici, la prevenzione dei rischi e la resilienza alle catastrofi**, in particolare per:

● rafforzare misure di prevenzione e prontezza che aumentino la resilienza idrogeologica in un approccio integrato di bacino e dell'ecosistema, in linea con i piani regionali di gestione del

rischio alluvioni;

● promuovere la resilienza sismica, concentrandosi sugli edifici pubblici, come le scuole e gli ospedali;

● realizzare infrastrutture verdi finalizzate al ripristino dell'ecosistema e all'adattamento climatico nelle aree urbane più vulnerabili ai cambiamenti climatici, alla perdita di biodiversità e all'inquinamento atmosferico.

La qualità della gestione delle acque e dei rifiuti a livello locale è molto eterogenea tra le varie regioni. Il livello delle infrazioni della normativa UE sulle acque è relativamente elevato nelle regioni meno sviluppate. Per quanto riguarda la gestione dei rifiuti, nonostante alcuni miglioramenti, sono necessari maggiori sforzi per rispettare gli obiettivi di riciclaggio per il periodo successivo al 2020, in particolare nelle regioni meno sviluppate. Sono pertanto necessari investimenti per **promuovere una gestione sostenibile delle acque e dei rifiuti e l'economia circolare**, in particolare per:

● affrontare il problema dell'accesso all'acqua, del suo riutilizzo e trattamento, dell'acqua potabile e delle perdite di acqua nelle regioni meno sviluppate;

● sostenere la prevenzione, il riutilizzo e il riciclaggio dei rifiuti con infrastrutture adeguate, mirando alle azioni più in alto nella gerarchia dei rifiuti, come i sistemi di raccolta differenziata, nelle regioni meno sviluppate;

● sostenere le piccole e medie imprese nell'attuazione di soluzioni innovative in materia di economia circolare e di altre soluzioni in materia di economia verde.

Obiettivo 3: un'Europa più connessa - Mobilità, informazione regionale e connettività delle tecnologie della comunicazione

Per quanto riguarda la connettività ultraveloce a Internet (almeno 100 Mbit/s) l'Italia è ancora in ritardo rispetto alla media dell'UE. Al fine di migliorare la **connettività digitale** sono pertanto altamente prioritari investimenti per:

● realizzare reti a banda larga ad altissima capacità, a partire dalla realizzazione di reti infrastrutturali per l'accesso a Internet ultraveloce (almeno 100 Mbit/s) nelle aree bianche, anche con l'obiettivo di colmare il divario in tema di copertura della banda larga tra zone urbane e zone rurali.

Il sistema dei trasporti italiano dipende fortemente dal trasporto su strada. Il settore potrebbe contribuire maggiormente al conseguimento degli obiettivi in materia di cambiamenti climatici. Inoltre, la sezione italiana del corridoio scandinavo-mediterraneo, ammissibile ai finanziamenti del FESR nelle regioni meno sviluppate, è ancora incompleta. Al fine di sviluppare una **rete transeuropea di trasporto sostenibile, resiliente al clima, intelligente, sicura e intermodale** sono necessari investimenti nei seguenti settori:

● completamento della rete transeuropea di trasporto ferroviario, anche allineando le sezioni nazionali della rete agli standard UE (incluso il sistema europeo di gestione del traffico ferroviario - ERTMS, l'interoperabilità e l'accessibilità per gli utenti a mobilità ridotta);

● multimodalità: i) collegamenti ferrovia-mare ai principali porti della rete transeuropea per il trasporto merci; ii) collegamenti ferroviari/di trasporto pubblico agli aeroporti della rete transeuropea di trasporto passeggeri.
Per quanto riguarda le ferrovie regionali, che collegano le aree interne con i centri urbani e i nodi della rete transeuropea di trasporto, esiste un persistente divario infrastrutturale tra le regioni più sviluppate e quelle meno sviluppate, in termini di elettrificazione, doppio binario, sistemi di gestione del traffico e stazioni intermodali. Al fine di sviluppare una **mobilità regionale sostenibile, resiliente al clima, intelligente e intermodale** sono necessari investimenti nei seguenti settori: ● elettrificazione delle ferrovie regionali; ● miglioramento dei sistemi di gestione del traffico, eliminazione dei passaggi a livello non automatizzati e non controllati e miglioramento dell'accesso al trasporto ferroviario per le persone a mobilità ridotta; ● migliore accessibilità e migliore accesso ai centri urbani e alla rete di reti transeuropee di trasporto attraverso piattaforme intermodali (biciclette, car sharing, ecc.) nelle vicinanze delle stazioni ferroviarie regionali.
L'efficienza e la qualità del trasporto pubblico locale sono generalmente inferiori nelle regioni meno sviluppate, mentre alcuni centri urbani dell'Italia centro-settentrionale sono esposti alla congestione del traffico. Al fine di promuovere le azioni incluse nei piani di **mobilità urbana sostenibile** e consentire il passaggio dall'automobile privata a forme di mobilità più pulite, sono altamente prioritari investimenti al fine di: ● sostenere le piattaforme intermodali e promuovere forme di mobilità attiva e innovativa (come le biciclette); ● sostenere infrastrutture di trasporto pulite (ad esempio metropolitana, tram, metropolitana leggera); ● promuovere l'ampliamento dell'infrastruttura per la mobilità elettrica; ● promuovere soluzioni di trasporto intelligenti per migliorare l'uso delle infrastrutture e la qualità dei servizi.
Obiettivo 4: un'Europa più sociale - attuazione del Pilastro Europeo dei Diritti Sociali
L'Italia si trova ad affrontare importanti sfide del **mercato del lavoro**, in particolare la partecipazione al mercato del lavoro delle donne e dei giovani, con un ampio divario territoriale. Sono pertanto altamente prioritari investimenti **per migliorare l'accesso all'occupazione, modernizzare le istituzioni del mercato del lavoro e promuovere la partecipazione delle donne al mercato del lavoro**, tenendo conto delle disparità regionali, in particolare per: ● migliorare l'accesso al mercato del lavoro, in particolare per le donne, i giovani, i cittadini di

paesi terzi, i disoccupati di lungo periodo e le persone inattive;

● migliorare la capacità delle istituzioni e dei servizi del mercato del lavoro e rafforzare la cooperazione con i datori di lavoro e gli istituti di istruzione e tra fornitori di servizi;

● promuovere politiche a favore dell'equilibrio tra vita professionale e vita privata, segnatamente l'accesso a servizi di assistenza a prezzi accessibili, un maggiore coinvolgimento degli uomini nei compiti di cura e il sostegno a modalità innovative di organizzazione del lavoro;

● combattere il lavoro sommerso e lo sfruttamento lavorativo (ad esempio, dei migranti nel settore agricolo).

Il **sistema di istruzione e formazione** è caratterizzato da ampie differenze regionali in termini di risultati dell'apprendimento e di infrastrutture e attrezzature scolastiche. Sono pertanto altamente prioritari investimenti **al fine di migliorare la qualità, l'accessibilità, l'efficacia e la rilevanza per il mercato del lavoro dell'istruzione e della formazione e al fine di promuovere l'apprendimento permanente**, in particolare per:

● contrastare l'abbandono scolastico e migliorare le competenze di base, con particolare attenzione alle zone con i tassi di abbandono più elevati;

● ampliare l'accesso all'istruzione terziaria, in particolare per gli studenti provenienti da contesti socioeconomici modesti, anche aumentando l'offerta di alloggi per gli studenti e ampliando il settore terziario non accademico per innalzare il livello di istruzione terziaria;

● garantire la qualità, l'accessibilità, l'inclusività, l'efficacia dei percorsi di istruzione e formazione e la loro rilevanza rispetto al mercato del lavoro, in particolare per le persone con disabilità e i gruppi svantaggiati, al fine di sostenere l'acquisizione delle competenze fondamentali, comprese le competenze digitali;

● modernizzare i sistemi di istruzione e formazione professionale, anche rafforzando l'apprendimento basato sul lavoro;

● garantire l'apprendimento permanente, il miglioramento delle competenze e la riqualificazione professionale per tutti, compresi gli adulti scarsamente qualificati, tenendo conto delle competenze digitali e di altre specifiche esigenze settoriali (ad esempio, la trasformazione industriale verde), mediante il riconoscimento dell'apprendimento precedente e una migliore capacità di anticipare i nuovi fabbisogni di competenze;

● migliorare le attrezzature e le infrastrutture per l'istruzione a tutti i livelli, in particolare nelle regioni meno sviluppate.

La percentuale di persone **a rischio di povertà e di esclusione sociale** e le disparità di reddito restano tra le più elevate dell'UE. Sono pertanto altamente prioritari investimenti **al fine di potenziare l'inclusione attiva, promuovere l'integrazione socioeconomica delle persone a rischio di povertà o esclusione sociale, far fronte alla deprivazione materiale, migliorare l'accessibilità, l'efficacia e la resilienza dell'assistenza sanitaria e dell'assistenza a lungo**

termine per ridurre le disuguaglianze in materia di salute, in particolare al fine di:

● promuovere misure integrate e personalizzate di inclusione attiva per coinvolgere le persone a rischio di povertà o di esclusione sociale, compresi i minori e i lavoratori poveri;

● rafforzare i servizi sociali di elevata qualità, accessibili e a prezzi contenuti e le relative infrastrutture, compresi l'alloggio, l'assistenza all'infanzia, l'assistenza sanitaria e l'assistenza a lungo termine, tenendo conto delle disparità regionali e del divario tra aree rurali e aree urbane, anche nell'accesso a tecnologie innovative e a nuovi modelli di assistenza;

● migliorare l'accessibilità e l'adeguatezza dei sistemi di protezione sociale nonché la possibilità di una vita indipendente per tutti, comprese le persone con disabilità, attraverso lo sviluppo di servizi a livello di comunità e l'integrazione dei servizi sanitari, sociali e di assistenza a lungo termine;

● garantire la riqualificazione e il miglioramento delle competenze dei lavoratori che operano nella sanità, nell'assistenza a lungo termine e nei servizi sociali;

● promuovere l'integrazione socioeconomica dei cittadini di paesi terzi, garantendone nel contempo la protezione dalla violenza e dallo sfruttamento, e delle comunità emarginate, anche attraverso le infrastrutture abitative;

● affrontare la deprivazione materiale fornendo aiuti alimentari e assistenza materiale di base ai più indigenti.

Obiettivo 5: un'Europa più vicina ai cittadini attraverso la promozione dello sviluppo sostenibile e integrato delle zone urbane, rurali e costiere e delle iniziative locali

L'Italia ha un'ampia diversità geografica di "territori" (urbani, metropolitani, rurali, ma anche costieri, insulari, di montagna) con un elevato grado di complessità, potenziale e sfide. Le strategie territoriali devono essere attuate in sinergia con gli altri obiettivi politici, con il fine primario di promuovere lo sviluppo economico e sociale delle zone più colpite dalla povertà. Sono pertanto necessari investimenti a livello territoriale, in terminidi aree funzionali:

● le aree funzionali metropolitane devono affrontare le sfide legate alla povertà, causate anche dall'effetto "agglomerazione" e dalle tendenze demografiche;

● le aree urbane medie devono sviluppare modalità innovative di cooperazione per migliorare il loro potenziale economico, sociale e ambientale, tenendo conto dei gruppi più vulnerabili;

● le zone interne che si trovano ad affrontare le sfide demografiche e la povertà devono migliorare la qualità dei servizi di interesse generale.

Nel contesto delle strategie territoriali sono anche necessari investimenti per promuovere il patrimonio culturale e dare sostegno alle imprese nel settore culturale e creativo, con particolare attenzione ai sistemi di produzione locali e ai posti di lavoro radicati nel territorio,

anche attraverso la cooperazione territoriale.

Fattori per un'attuazione efficace della politica di coesione

L'Italia è dotata di scarsa capacità amministrativa nella gestione dei fondi strutturali e d'investimento europei, che si riflette in un tasso di assorbimento di tali fondi inferiore alla media in alcune regioni e per alcuni programmi nazionali. Per migliorare l'amministrazione e l'attuazione dei fondi strutturali e d'investimento europei, è necessario:

● garantire la corretta attuazione dei piani di rafforzamento amministrativo basati sull'esperienza del periodo 2014-20;

● rafforzare i partenariati e le politiche dal basso, con una maggiore partecipazione delle città, degli altri enti locali e dei partner economici e sociali al fine di garantire un'attuazione tempestiva ed efficace delle strategie territoriali e urbane integrate;

● rafforzare la capacità delle parti sociali e la loro partecipazione al conseguimento degli obiettivi politici;

● aumentare la capacità amministrativa dei beneficiari di preparare e attuare progetti, in particolare a livello locale;

● migliorare l'elaborazione dei progetti infrastrutturali principali in termini sia di qualità che di tempistica, in particolare i progetti ferroviari della rete nazionale nelle regioni meno sviluppate;

● tenere conto degli insegnamenti tratti in Piemonte durante l'attuazione del progetto pilota della Commissione sulla transizione industriale, in particolare per quanto riguarda l'impatto delle nuove tecnologie, la decarbonizzazione e la promozione della crescita inclusiva;

● rafforzare le misure volte a prevenire e a combattere i conflitti di interessi, la frode e la corruzione;

● migliorare la performance degli appalti pubblici, in particolare per quanto riguarda il numero di stazioni appaltanti, la loro capacità professionale, la loro capacità di integrare gli aspetti relativi alla sostenibilità e all'innovazione nelle procedure d'appalto, le aggiudicazioni uniche, la semplificazione delle procedure, la velocità delle decisioni, le piccole e medie imprese contraenti, e la capacità delle autorità di effettuare verifiche efficaci;

● ricorrere in modo più ampio agli strumenti finanziari e contribuire maggiormente a un comparto per l'Italia nell'ambito di InvestEU per tutte le attività che generano entrate e riducono i costi.

RIFERIMENTI

[Commissione europea (2018a), *Labour market and wage developments*, riesame annuale.]

Agenzia per la cooperazione fra i regolatori nazionali dell'energia e Consiglio dei regolatori europei dell'energia (ACER/CEER) (2018), *Annual Report on the Results of Monitoring the Internal Electricity and Natural Gas Markets in 2017 – Electricity and Gas Retail Markets Volume*.

Almalaurea (2018), XX Indagine Condizione occupazionale dei Laureati, Consorzio Interuniversitario Almalaurea, Bologna.

ANAC (2018a), *Segnalazione di condotte illecite – Whistleblowing: On line l'applicazione informatica*, Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC), febbraio 2018.

ANAC (2018b), *Terzo rapporto annuale sul whistleblowing «in pillole»*, Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC), giugno 2018.

ANAC (2018c), *Regolamento sull'esercizio del potere sanzionatorio in materia di tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro di cui all'art. 54-bis del d.lgs. 165/2001 (c.d. whistleblowing)*, Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC), 30 ottobre 2018.

ANAC (2018d), *Direttiva programmatica sull'attività di vigilanza dell'ANAC nell'anno 2018*, Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC), 2018.

ANAC (2018e), *Dati relativi alle istruttorie in materia di vigilanza ai sensi della legge n. 190/2012 e s.m.i.* (disponibile al seguente indirizzo: www.anticorruzione.it/portal/rest/jcr/repository/collaboration/Digital%20Assets/anacdocs/Attivita/Atti/MisureSanzionatorie/DatiProcedimenti/2018/I%C3%82%C2%B0%20SEMESTRE_DATI_VIGILANZA_2.pdf), Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC)

ANAC (2018f), *Regolamento sull'esercizio dei poteri di cui all'articolo 211, commi 1-bis e 1-ter, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 e s.m.i.*, Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC), 13 giugno 2018.

Angelini (2018), *Do high levels of NPLs impair banks' credit allocation?*, Banca d'Italia, Notes on Financial Stability and Supervision, n. 12.

Associazione per lo Sviluppo dell'Industria nel Mezzogiorno (SVIMEZ)(2018), *Rapporto Svimez – L'economia e la società del Mezzogiorno*, Il Mulino.

Associazione per lo Sviluppo dell'Industria nel Mezzogiorno (SVIMEZ)(2017), *Rapporto Svimez sull'economia del Mezzogiorno*, Il Mulino.

Balduzzi, P., E. Brancati e F. Schiantarelli (2018), "Financial markets, banks' cost of funding, and firms' decisions: Lessons from two crises", *Journal of Financial Intermediation* 36 (ottobre), pagg. 1-15.

Banca dei regolamenti internazionali (BRI) (2018), *BIS Quarterly Review - International banking and financial market developments*, dicembre 2018.

Banca d'Italia (2018a), *Rapporto sulla stabilità finanziaria n. 2*, 23 novembre 2018.

Banca europea per gli investimenti (2018), *BEI Investment Survey - Italy Overview*, http://www.eib.org/attachments/efs/eibis_2018_italy_en.pdf

Banca mondiale (2018), *Doing Business 2018 – Reforming to Create Jobs*, Gruppo della Banca Mondiale.

Barbku B., Pelin Berkmen S., Lukyantsau P., Saksonovs S., Schoelermann H. (2015), *Investment in the Euro Area: Why Has It Been Weak?*, FMI Working Paper WP/15/32.

Blanchard, O. e J. Zettelmeyer (2018), *The Italian Budget: A Case of Contractionary Fiscal Expansion?*, Blog "PIIE Real Time Economic Issues Watch", ottobre 2018, https://piie.com/blogs/realtime-economic-issues-watch/italian-budget-case-contractionary-fiscal-expansion

Bocola, L. (2016), "The pass-through of sovereign risk", *Journal of Political Economy*, 124(4), pagg. 879-926.

Boeri, T., A. Ichino, E. Moretti e J. Posch (2018), *Wage Rigidity and Spatial Misallocation: Evidence from Italy and Germany*, mimeo, Università Bocconi, http://www.andreaichino.it/research_progress/nominal_eq_wage.pdf.

Boeri, T., P. Garibaldi e E.R. Moen (2016), *A Clash of Generations? Increase in Retirement Age and Labor Demand for Youth*, *CEPR Discussion Paper* n. DP11422 (agosto 2016).

Boeri, T., P. Garibaldi e E.R. Moen (2017), *Closing the Retirement Door and the Lump of Labor*,

Bofondi, M., L. Carpinelli e E. Sette (2018), "Credit Supply During a Sovereign Debt Crisis", *Journal of the European Economic Association*, 16:3 (giugno 2018), pagg. 696-729.

CASE - Center for Social and Economic Research (2018), *Study and Reports on the VAT Gap in the EU-28 Member States: 2018 Final Report*.

Centro Studi e Ricerche di Itinerari Previdenziali (2018), *Il bilancio del sistema previdenziale italiano. Andamenti finanziari e demografici delle pensioni e dell'assistenza per l'anno 2016*, rapporto n. 5, 2018.

CEPEJ (2018), *Annual CEPEJ Report "European judicial systems – Efficiency and quality of justice"*, commissione europea per l'efficacia della giustizia del Consiglio d'Europa (CEPEJ), edizione 2018.

Cittadinanzattiva (2018), *XVI Rapporto sulla sicurezza delle scuole*.

Commissione europea (2014), *Study on eGovernment and the Reduction of administrative burden*, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, Lussemburgo.

Commissione europea (2016a), *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 (2017a), *Relazione per paese relativa all'Italia 2017 comprensiva dell'esame approfondito sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici*, SWD(2017) 77 final, Commissione europea, Bruxelles.

Commissione europea (2018b), *Relazione per paese relativa all'Italia 2018 comprensiva dell'esame approfondito sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici*, SWD(2018) 210 final, Commissione europea, Bruxelles.

Commissione europea (2018c), *The 2018 Pension Adequacy Report: current and future income adequacy in old age in the EU – Country profiles*, Volume 2, pagg. 111-121.

Commissione europea (2018d), *Progetto di relazione comune sull'occupazione* 2019, COM(2018) 761 final, disponibile al seguente indirizzo: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0761&qid=1549621540297&from=EN

Commissione europea (2018e), "Debt Sustainability Monitor 2017", *European Economy Institutional Paper* n. 71/2018.

Commissione europea (2018f), *SME Performance Review*, *Small Business Act Review*, scheda informativa relativa all'Italia 2018.

Commissione europea (2019a), previsioni intermedie d'inverno.

Commissione europea (2019b), *Quadro di valutazione delle condizioni dei consumatori*, disponibile al seguente indirizzo: https://ec.europa.eu/info/policies/consumers/consumer-protection/evidence-based-consumer-policy/consumer-scoreboards_en

Commissione europea (2019c), "Fiscal Sustainability Report 2018", *European Economy Institutional Paper* n. 94/2019.

Commissione europea (2019d), *Quadro di valutazione digitale*, disponibile al seguente indirizzo: https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/digital-scoreboard

Commissione europea (2019e), *Quadro di valutazione della giustizia nell'UE 2019*, di prossima pubblicazione.

Confindustria (2017), *Reti d'Impresa - Gli effetti del contratto di Rete sulla performance delle imprese*, Centro Studi Confindustria e ISTAT.

Confindustria (2018), *Dove va l'economia italiana e gli scenari di politica economica*, Centro Studi Confindustria.

Confindustria (2018b), *Imprese e politica insieme per l'industria 4.0*, Centro Studi Confindustria.

Confindustria e SRM - Studi e Ricerche per il Mezzogiorno (2018), *Check-up Mezzogiorno*.

Coutinho, L., Turrini, A., Zeugner, S. (2018), *Methodologies for the Assessment of Current Account Benchmarks*, Commissione europea, documento di discussione 86/settembre 2018.

D. Briguglio, V. Maestri, L. Dimitriadis (prossima pubblicazione), *Investment in Italy*, documento di discussione ECFIN.

Eurobarometro (2018), *Investment in EU Member States*, inchiesta condotta da Kantar Public per conto di TNS Political & Social su richiesta della direzione generale degli Affari economici e finanziari (DG ECFIN).

Görg, H., C. Hornok, C. Montagna e G.E. Onwordi (2018), *Employment to Output Elasticities & Reforms towards Flexicurity: Evidence from OECD Countries - Kiel Working Paper* n. 2117, Kiel Institute for the World Economy, novembre 2018.

GRECO (2018), *Fourth evalution round - Compliance Report GrecoRC4(2018)13 on Italy "Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors"*, gruppo di Stati contro la corruzione (GRECO) del Consiglio d'Europa, 13 dicembre 2018.

Istituto Nazionale della Previdenza Sociale (INPS) (2016), Osservatori Statistici, disponibile al seguente indirizzo: http://www.inps.it/portale/default.aspx?itemdir=10083

Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT) (2017), *Le tecnologie dell'informazione e della comunicazione nella pubblica amministrazione locale - anno 2015*, Report Statistiche, 3 gennaio 2017.

Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT) (2018a), *Il mercato del lavoro - Una lettura integrata*, III trimestre 2018.

Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT) (2018b), *Rapporto sulla competitività dei settori produttivi*.

Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT) (2018c), *Start-up survey 2016. La prima indagine sulle neoimprese innovative in Italia*, ISTAT e Ministero dello Sviluppo Economico (MISE), Roma.

Istituto nazionale per la valutazione del sistema educativo di istruzione e di formazione (INVALSI) (2018), *Rapporto prove INVALSI 2018*, INVALSI.

Jensen, J. e F. Wöhlbier (2012), *Improving tax governance in EU Member States: Criteria for successful policies*, European Economy, Occasional Papers 114.

Lorenzani, D. e F. Lucidi, (2014) *The Economic Impact of Civil Justice Reforms*, European Economy, Economic Papers 530.

Luitel, H.S. e R.S. Sobel (2007), "The Revenue Impact of Repeated Tax Amnesties", *Public Budgeting and Finance*, autunno 2007, Volume 27, n. 3, pagg. 29-30.

M. Bugamelli, F. Lotti (eds), M. Amici, E. Ciapanna, F. Colonna, F. D'Amuri, S. Giacomelli, A. Linarello, F. Maranesi, G. Palumbo, F. Scoccianti, E. Sette (2018), *Productivity growth in Italy: a tale of slow-motion change*, Occasional paper n. 422, gennaio 2018, Banca d'Italia.

M. Del Gatto, F. Hassan, G. I. P. Ottaviano, F. Schivardi (prossima pubblicazione), *Study on corporate profits in Italy*, documento di discussione ECFIN.

Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF) (2018), *Rapporto sui risultati conseguiti in materia di misure di contrasto all'evasione fiscale e contributiva - anno 2018*, Allegato alla Nota di Aggiornamento del Documento di Economia e Finanza 2018.

Ministero dello Sviluppo Economico (MISE) (2015), *Piano di investimenti per la diffusione della banda ultralarga*.

Nascia L., Pianta M., La Placa G. (2018) *RIO Country Report 2017: Italy*, JRC Science for policy report.

OCSE (2014), *TALIS 2013 Results: An International Perspective on Teaching and Learning*, OECD Publishing, Parigi.

OCSE (2016), *International Assessment of Adult Competencies (PIAAC)*, OECD Publishing, Parigi.

OCSE (2017a), Service Trade Restrictiveness Index, disponibile al seguente indirizzo: http://www.oecd.org/tad/services-trade/services-trade-restrictiveness-index.htm

OCSE (2017b), *Economic Surveys ITALY*, OECD Publishing, Parigi.

OCSE (2018), *R&D Tax incentives Indicators*, disponibile al seguente indirizzo: http://www.oecd.org/sti/rd-tax-stats.htm

Osservatorio Placido Rizzotto (2018), Rapporto biennale su agromafie e caporalato.

Ramey, V.A. e S. Zubairy (2018), "Government Spending Multipliers in Good Times and in Bad: Evidence from US Historical Data", *Journal of Political Economy* 126, n. 2 (aprile 2018), pagg. 850-901.

S. Costa, et al. (prossima pubblicazione), "Industria, servizi e politiche per la crescita" in *Produttività, crescita e inclusione sociale: un'agenda per l'Italia*, Arel-il Mulino.

Schipper, U. (2017), "Transaction and valuation effects on Germany's international investment position (IIP) – new statistical approaches and IIP trends", *IFC Bulletin* n. 42, pagg. 99-104.

Sestito, P. (2017), "Riforma della contrattazione: tra rischi di deflazione e gap di competitività", in Dell'Aringa, Lucifora, Treu (eds), *Salari, produttività e disuguaglianze*, Bologna, Il Mulino, pagg. 381-400.

UPM - Università Politecnica delle Marche (2018), *Riforme strutturali in Italia*, 2014-2017, 27 luglio 2018.

World Travel & Tourism Council (2018), *Travel and Tourism – Economic impact 2018 - World*, WTTC.