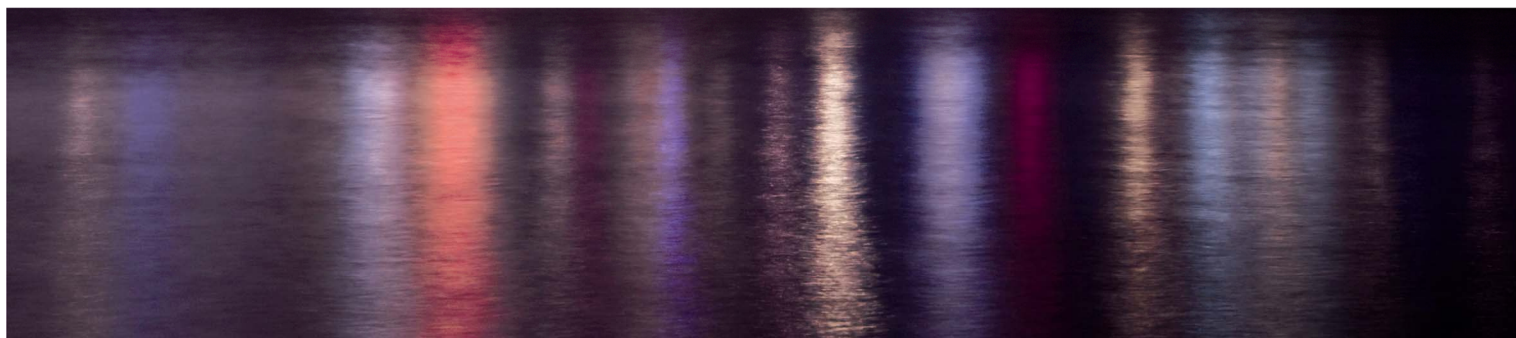


Studi Economici dell'OCSE ITALIA

FEBBRAIO 2015

OVERVIEW



Presente documento e qualsiasi mappa in esso contenuta sono senza pregiudizio dello statuto di qualsiasi territorio o della sovranità sul suddetto territorio, della delimitazione delle frontiere e dei confini internazionali e del nome di qualsiasi territorio, città o zona.

I dati statistici per Israele sono forniti dalle competenti Autorità israeliane e sotto la loro responsabilità. L'uso di tali dati dall'OCSE è senza pregiudizio dello statuto delle Alture del Golan, di Gerusalemme Est e degli insediamenti israeliani in Cisgiordania ai sensi del diritto internazionale:

SINTESI

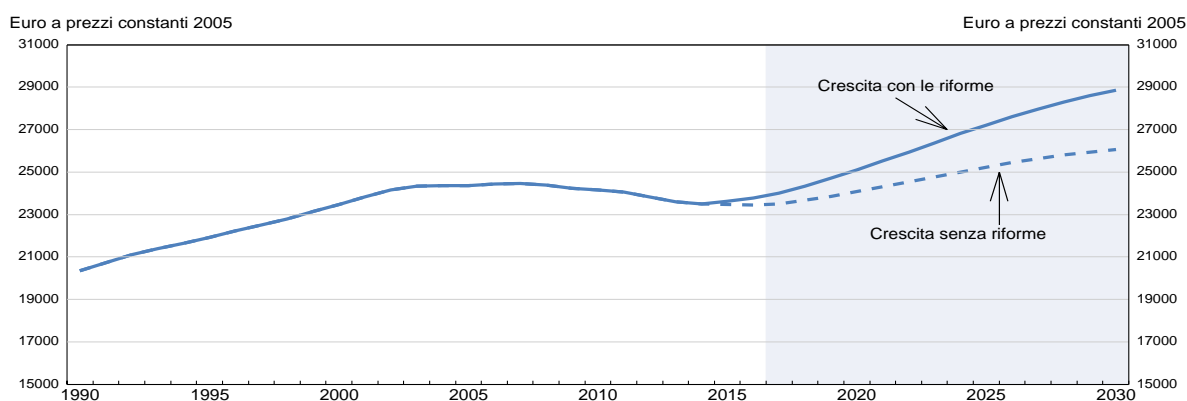
- *Principali conclusioni*
- *Principali raccomandazioni*

PRINCIPALI CONCLUSIONI

È in corso un ambizioso programma di riforme

Dopo un lungo periodo di stagnazione che ha reso l'economia vulnerabile alla crisi finanziaria, l'Italia sta intraprendendo un programma di riforme ambizioso e di ampio respiro per stimolare la crescita, sfruttando le sinergie esistenti tra le diverse politiche pubbliche. In passato, molti progetti validi di riforma non sono stati pienamente attuati, impedendo in tal modo all'economia di beneficiare interamente dei loro effetti. Il Governo si sta quindi concentrando sui cambiamenti del quadro politico-istituzionale e del sistema giudiziario per rimuovere i precedenti ostacoli all'attuazione delle riforme.

Le riforme in corso possono rafforzare la crescita media annua del PIL pro capite di 0,6 punti percentuali nei prossimi 10 anni



Riformare il mercato del lavoro e migliorare la competitività per rilanciare la crescita della produttività

In prospettiva, la principale sfida consiste nel rendere l'economia più produttiva, più competitiva e più flessibile, al fine di innalzare il tenore di vita e il benessere di tutti gli italiani. La priorità assoluta resta la riforma del mercato del lavoro, la cui eccessiva rigidità rappresenta un ostacolo alla creazione di posti di lavoro e ad una migliore corrispondenza tra competenze e esigenze del mercato del lavoro. L'obiettivo del Governo è di portare a termine questo compito entro la metà del 2015. Per migliorare, ad esempio, l'efficacia delle politiche attive del mercato del lavoro, ha deciso di trasferirne la competenza dalle regioni allo stato. Il Governo intende inoltre contrastare le debolezze strutturali esistenti in altri ambiti, quali la concorrenza e la regolamentazione, grazie ad un progetto di riforme di ampio respiro da attuare nei prossimi due anni. Tali iniziative sono necessarie per rilanciare la produttività e rimettere l'economia sulla strada di una crescita duratura. Se pienamente attuate, potrebbero determinare un incremento del PIL pari al 6% entro i prossimi 10 anni.

Un leggero avanzo di bilancio, insieme al rilancio della crescita, contribuirà a ridurre il debito pubblico

Le continue restrizioni di spesa e gli aumenti della tassazione hanno notevolmente contribuito a rafforzare la posizione di bilancio. Insieme al rilancio della crescita e al calo dei tassi d'interessi, ciò consentirà di ridurre il peso del debito pubblico.

PRINCIPALI RACCOMANDAZIONI

Attuare pienamente le riforme istituzionali

- **Portare a termine le riforme in** parlamento e riattribuire e definire chiaramente le competenze tra Stato e governi locali.
- **Garantire una formulazione chiara e inequivocabile della legislazione**, supportata da una pubblica amministrazione più efficace, riducendo anche il ricorso ai decreti di emergenza.
- **Snellire il sistema giudiziario**, istituendo tribunali specializzati, ove necessario. Incentivare il ricorso alla mediazione. Migliorare il monitoraggio dei risultati dei tribunali.
- **Prendere in considerazione la creazione di una Commissione per la produttività** con il compito di fornire consigli al Governo su questioni relative alla produttività, di promuovere la comprensione delle riforme da parte dei cittadini, e di intraprendere un dialogo con le parti interessate.
- **Ridurre la corruzione e migliorare la fiducia rimangono una priorità**. Per raggiungere questo obiettivo, la nuova autorità anticorruzione, l'ANAC, ha bisogno di stabilità, continuità, nonché di supporto a tutti i livelli politici.

Dare la massima priorità alle riforme del mercato del lavoro per rafforzare la produttività e aumentare i posti di lavoro

- **Attuare pienamente il contratto unico a tutela crescente**, che prevede che le tutele aumentino gradualmente con il passare del tempo, pur salvaguardando i contratti esistenti.
- **Modificare la composizione della spesa nelle politiche attive del mercato del lavoro**: limitare i programmi di formazione a coloro che ne hanno più bisogno; fornire assistenza ai disoccupati in cerca di lavoro in base alla loro situazione specifica.
- **Incoraggiare la partecipazione delle donne alla forza lavoro mediante orari di lavoro più flessibili** e promuovendo una più ampia offerta di servizi di buona qualità di assistenza all'infanzia e agli anziani.
- **Attuare pienamente il sistema unico di indennità di disoccupazione**. Condizionare l'indennità di disoccupazione all'obbligo di cercare attivamente un lavoro, e di accettare le offerte di lavoro e di formazione.
- **Incoraggiare le parti sociali** a raggiungere accordi salariali a livello aziendale con i rappresentanti di una maggioranza dei loro dipendenti.
- **Adottare una legge sulla concorrenza seguendo le raccomandazioni dell'Autorità** per la concorrenza di introdurre la concorrenza nei servizi pubblici locali, di migliorare la concorrenza nel settore assicurativo, nel settore bancario, nelle industrie di rete, nelle professioni regolamentate e nel commercio al dettaglio.

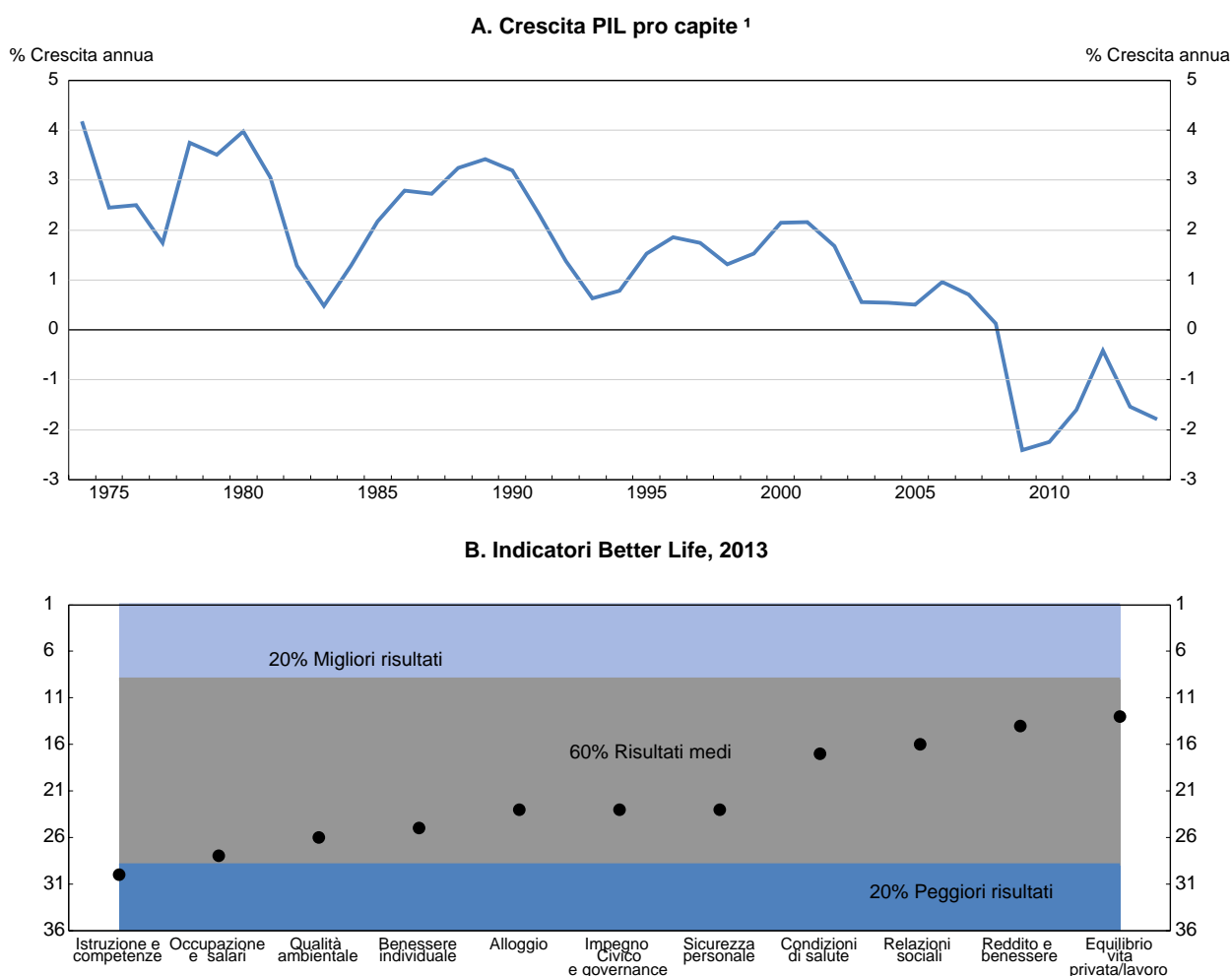
Sfide di bilancio e finanziarie

- **Attenersi alla strategia fiscale pianificata** in modo da riportare il rapporto debito/PIL su un percorso discendente.
- **Promuovere un uso maggiore degli appalti centralizzati**, dei sistemi di informazione sui costi e del benchmarking.
- **Adottare con urgenza provvedimenti** per ridurre il livello di crediti non esigibili nel settore bancario, anche migliorando il regime di insolvenza applicato ai debitori in sofferenza.
- **Proseguire gli sforzi per ridurre l'evasione fiscale** mediante un'applicazione più efficace della legge e rafforzare il rispetto degli obblighi fiscali mediante procedure di riscossione semplificate. Ampliare la base imponibile, in particolare riducendo il numero di agevolazioni fiscali, e semplificare il sistema fiscale.

VALUTAZIONI E RACCOMANDAZIONI

Dalla fine degli anni '90, il principale problema dell'Italia è la scarsa crescita dell'economia (Figura 1). Il ristagno dell'economia ha lasciato l'Italia indietro in molti ambiti del benessere, in particolare l'istruzione e le competenze, l'occupazione, il reddito, e l'abitazione. In nessuna delle dimensioni degli indicatori "better life" dell'OCSE, l'Italia si classifica nel primo quintile dei Paesi dell'OCSE. Allo stesso tempo, gli scarsi risultati raggiunti in alcune di queste dimensioni, come l'istruzione e le competenze, sono stati una delle cause della debole crescita economica.

Figura 1. Il ristagno della crescita è legato agli scarsi risultati raggiunti in termini di benessere



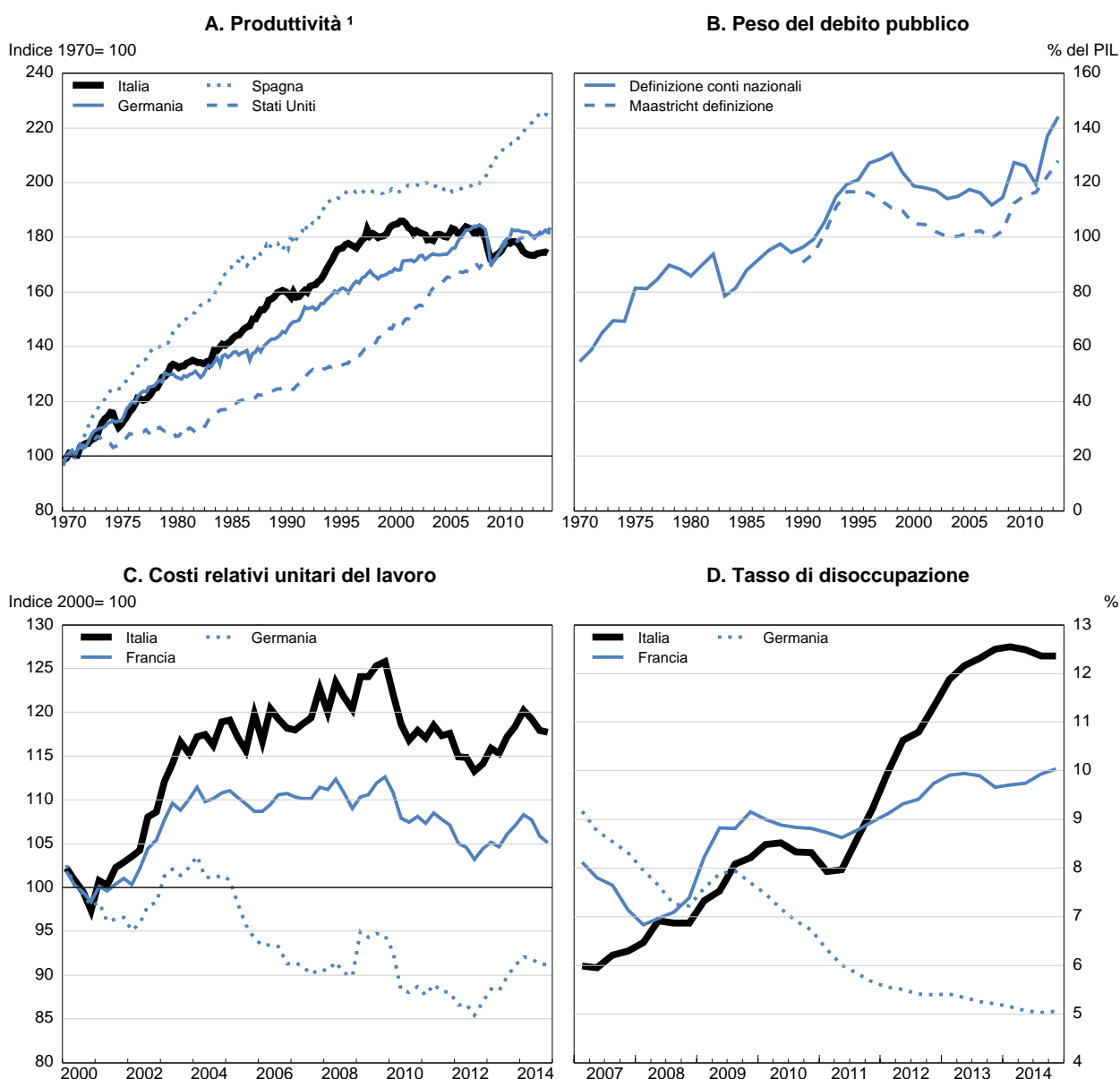
Come leggere il grafico: La migliore posizione ottenuta dall'Italia negli Indicatori Better Life riguarda l'equilibrio vita privata/lavoro, per il quale si piazza al 12° posto su 36 Paesi. Per il benessere personale si piazza al 24° posto.

1. Media mobile su 3 anni.

Fonte: OECD Economic Outlook 96 database, OECD Better Life Indicators.

Il Governo ha lanciato un ambizioso programma di riforme per risolvere i radicati problemi strutturali che hanno condotto al ristagno della produttività a partire dalla fine degli anni '90. (Figura 2A). La scarsa crescita della produttività ha determinato il peggioramento della competitività di costo all'indomani dell'adesione all'unione monetaria, e successivamente non si sono verificati miglioramenti (Figura 2C). La crescita economica debole, insieme al persistere di deficit di bilancio, ha mantenuto il rapporto debito/PIL a uno dei livelli più elevati tra i Paesi dell'OCSE (Figura 2B). Ciò ha fatto sì che, con la crisi finanziaria internazionale e dell'area euro, l'Italia rimanesse esposta a bruschi cambiamenti delle percezioni del mercato.

Figura 2. La bassa produttività ha determinato scarsa competitività, un alto tasso di disoccupazione e un aumento del debito



1. PIL diviso per la disoccupazione totale.

Fonte: OECD Economic Outlook Database.

In parte, alcuni di questi problemi strutturali non sono stati efficacemente affrontati nel passato perché il quadro istituzionale esistente non consentiva di portare avanti le riforme strutturali, ed in particolare a causa dell'instabilità politica e della scarsa capacità amministrativa. Il risultato è stato una loro realizzazione incompleta e, a volte, inversioni di rotta attuate dai governi successivi. Il Governo ha quindi concentrato i suoi sforzi sul miglioramento del processo legislativo con una nuova struttura parlamentare e su un ruolo ridotto e più chiaramente definito dei governi locali. Tali importanti cambiamenti istituzionali dovrebbero essere completati entro la fine del 2015, data nella quale è previsto un referendum confermativo. Una volta attuati, dovrebbero permettere una migliore definizione delle politiche, una divisione più chiara delle responsabilità, e di evitare i ritardi di implementazione dovuti alla mancata applicazione della legislazione nazionale da parte dei governi locali.

Il programma del Governo comprende un vasto e ambizioso programma di riforme per rilanciare la crescita, che sfrutta le sinergie tra le varie riforme. Lanciando riforme in diversi ambiti contemporaneamente, il Governo spera di attenuare l'opposizione ai cambiamenti grazie al riconoscimento che quello che molti potrebbero perdere con una riforma, lo guadagnerebbero con un'altra. Il Governo ha lanciato importanti riforme del mercato del lavoro, del mercato dei prodotti, della pubblica amministrazione e della giustizia, con una particolare attenzione alla loro rapida attuazione: alcuni punti importanti della riforma del mercato del lavoro sono stati attuati entro l'inizio del 2015. Inoltre, gli arretrati dei decreti relativi alle leggi emanate tra il 2012 e il 2013 sono stati significativamente ridotti: nel febbraio del 2014, 889 decreti non erano stati ancora attuati; alla fine dello stesso anno quei decreti sono scesi a 383.

Le riforme annunciate finora avranno un impatto significativo. Le stime dell'OCSE indicano che in un arco di cinque anni il PIL aumenterebbe del 3,5% grazie alle riforme (a patto che siano rapidamente e interamente attuate), e ai conseguenti miglioramenti in termini di produttività e di occupazione (Tabella 1). Un aumento della stessa entità potrebbe seguire nei 5 anni successivi. Tali stime non sono da considerarsi precise, ma vanno intese come indicazioni di massima sull'impatto atteso. Eventuali ritardi, o un'attuazione incompleta, ne ridurrebbero i benefici.

Tabella 1. Impatto delle riforme sul livello del PIL nel medio e nel lungo termine

Deviazione dal baseline, in punti percentuali

A. Stime dell'OCSE delle riforme già definite (1) (2)

	Impatto dopo 5 anni, nell'ipotesi di rapida attuazione			Impatto dopo 10 anni		
	PIL	Mediante la crescita dell'occupazione	Mediante la crescita della produttività	PIL	Mediante la crescita dell'occupazione	Mediante la crescita della produttività
Riforma del mercato dei prodotti (1)	1.5		1.5	2.6		2.6
Riforma del mercato del lavoro	1.0					
<i>di cui:</i>						
Jobs Act (2)	0.6	0.5	0.1	1.2	1.1	0.1
Cuneo fiscale (detrazione sull'imposta sul reddito)	0.3	0.5	-0.2	1.2	1.6	-0.4
Riforma del sistema fiscale	0.4		0.4	0.4		0.4
Pubblica amministrazione e giustizia	0.6		0.6	0.9		0.9
Totale (3)	3.4	1.0	2.4	6.3	2.7	3.6

B. Stime del Governo per le misure adottate e previste (4)

	2020		Lungo termine
	Misure adottate:	Misure da approvare:	
Riforma del mercato dei prodotti	0.3	1.1	3.2
Riforma del mercato del lavoro	0.4	0.9	1.6
Riforma della pubblica amministrazione	0.5	1.0	2.3
Riforma della Giustizia	0.2	0.4	1.0
Totale	1.4	3.4	8.1

Note:

(1) Le stime dell'OCSE sull'impatto della riforma del mercato dei prodotti includono i risultati delle riforme dal 2012 in poi. Circa i due terzi del suddetto impatto sono il risultato delle misure adottate nel 2012-13.

(2) L'impatto della riforma del mercato del lavoro è basato su una valutazione, fatta prima che la Legge delega sul Jobs Act fosse definitivamente approvata dal Parlamento, di quelli che sarebbero stati i dettagli della riforma.

(3) Le riforme previste (e annunciate) per il 2015 e il 2016, o nel 2014 ma non ancora varate, non sono state incluse, ad eccezione di quelle del Jobs Act, come specificato nella nota (2).

(4) Stime del Ministero italiano delle Finanze, in DEF (Documento di Economia e Finanza) del 2014.

Fonte: Ministero italiano delle Finanze, e calcoli dell'OCSE. Per ulteriori dettagli, vedi Jin (2015).

Tenuto conto di quanto finora esposto, le principali conclusioni del presente studio sono:

- Le riforme miglioreranno gli standard di vita nei prossimi dieci anni, se saranno pienamente attuate. Saranno necessarie riforme istituzionali e costituzionali per favorire una maggiore stabilità politica, processi legislativi più efficaci, una maggiore capacità amministrativa, minore corruzione ed una giustizia più efficiente.
- La riforma del mercato del lavoro è essenziale per dare alle imprese la flessibilità necessaria per innovare, ristrutturare e rilanciare la produttività. Tali obiettivi possono essere raggiunti eliminando le rigidità e assicurando allo stesso tempo tutele ai disoccupati, anche aiutandoli a ritrovare un'occupazione.

- Gli sforzi passati per risanare i conti pubblici daranno presto i loro frutti a patto che il Governo prosegua con determinazione la sua azione. Un'attenzione costante all'ottimizzazione nell'utilizzo delle risorse e alla riforma fiscale contribuirà a sostenere tali sforzi.
- Occorre incoraggiare la crescita della produttività favorendo una maggiore competitività e una migliore regolamentazione in tutti i settori, sviluppando allo stesso tempo il capitale umano e le competenze.

Lo scarso livello di crescita della produttività in Italia è in gran parte ascrivibile ad inefficienza nell'allocazione delle risorse: le aziende potenzialmente più produttive non riescono ad attrarre maggiori risorse e di conseguenza non possono crescere, mentre le aziende meno efficienti, molte delle quali vecchie e di piccole dimensioni, mantengono risorse e quote di mercato (Andrews et al., 2014, vedi anche Capitolo 1). La non corrispondenza tra competenze e posti di lavoro, ossia il fatto che persone scarsamente qualificate occupano posti di lavoro che richiedono competenze elevate, o viceversa, incarna il problema della cattiva allocazione delle risorse. Risolvere questo problema porterebbe molti vantaggi all'Italia (Adalet McGowan and Andrews, 2015). Fattori istituzionali, tra cui una legislazione sul lavoro troppo restrittiva, ostacolano una migliore e più rapida redistribuzione delle risorse (Andrews and Cingano, 2014). Riformare il mercato del lavoro è fondamentale per affrontare questo problema, ed è anche un segnale importante dell'impegno del Governo ad attuare riforme dolorose.

Una recessione prolungata e prospettive incerte

Il PIL reale è cresciuto poco dalla fine degli anni 1990 e per nulla dal 2011; durante la recessione, la produzione industriale si è contratta più che in altri Paesi dell'OCSE. Per diversi anni si è registrata una diminuzione dei prestiti bancari concessi, la fiducia delle aziende è bassa e gli investimenti sono scesi a un livello oggi insufficiente per rimpiazzare il capitale usurato. Per invertire la tendenza della produttività, il programma del Governo mira a contrastarne le cause profonde, tra cui la mancanza di competitività dei settori non-commerciabili, agendo, tra l'altro, sulle professioni regolamentate e sull'efficienza della pubblica amministrazione e della giustizia. Il Governo attende che tale programma unito alla riforma del lavoro aumenti gli investimenti.

Dal 2009, ci sono stati complessivamente miglioramenti nella competitività di costo, misurata in base ai costi relativi unitari del lavoro, ma ciò non è stato sufficiente a compensare le perdite precedenti (Figura 2). Le misure della competitività basate su indicatori di prezzo non destano preoccupazione, e il trend negativo delle esportazioni si è stabilizzato durante la recessione, mentre il saldo della bilancia commerciale ha registrato un avanzo, come conseguenza dell'andamento piuttosto positivo delle esportazioni e di una diminuzione delle importazioni dovuta alla debolezza della domanda interna.

La ripresa sarà debole ma si consoliderà

Si prevede una ripresa graduale nel 2015 e 2016, sostenuta in parte dalle ulteriori misure non convenzionali della BCE e in parte dall'attenuarsi degli effetti del risanamento fiscale nonché l'impatto positivo del calo del prezzo del petrolio (Tabella 2). Nel 2015, l'aumento della crescita del commercio estero, la crescita contenuta del costo del lavoro e un euro più debole dovrebbero rafforzare le esportazioni. L'efficacia della riforma del mercato del lavoro, insieme alla riduzione del cuneo fiscale e al migliore trattamento fiscale, dovrebbero contribuire a sostenere la crescita degli investimenti. I consumi privati rimarranno deboli, ma cresceranno leggermente grazie al fatto che il calo dei prezzi dei prodotti energetici e dell'inflazione accrescerà il reddito reale. La disoccupazione diminuirà.

I rischi rimangono al ribasso. Le ulteriori misure monetarie non convenzionali ipotizzate nelle proiezioni, anche se introdotte, potrebbero essere meno efficaci di quanto sperato per rilanciare il credito, con la conseguenza di impedire alla BCE di contrastare la deflazione. L'intervento della BCE è

stato determinante per sostenere la fiducia dei mercati nel debito italiano. Ma l'atteggiamento dei mercati nei confronti dell'Italia con un passato di crescita bassa e un debito elevato, potrebbe cambiare, specie in assenza di altre misure volte a sostenere la domanda aggregata nella zona euro. Il livello generale dei tassi di interesse e il rischio di un aumento dello spread nei confronti della Germania potrebbero nuovamente aumentare, con la conseguenza di ritardare ulteriormente la fase di abbassamento significativo del debito pubblico. Contenere questo rischio richiederà un incessante impegno politico a conseguire una continua riduzione del debito. Il prolungarsi di una congiuntura negativa in altri Paesi dell'area dell'euro potrebbe compromettere le speranze di rafforzare le esportazioni nette, mentre sul fronte interno il rischio è rappresentato dalla possibilità che l'ambizioso programma di riforme sia in qualche modo sviato o che si attenui l'impegno politico ad attuare le riforme. Questo comprometterebbe la fiducia e le prospettive di ripresa economica.

L'aspetto positivo è che gli investimenti tendono ad essere piuttosto volatili nelle fasi di ripresa e, dopo essere scesi notevolmente, potrebbero risalire più rapidamente a fronte di un ritorno della fiducia e di miglioramento delle condizioni finanziarie. Inoltre, un euro più debole potrebbe dare una forte spinta al commercio netto, mentre l'Italia beneficerebbe di prezzi più bassi dei beni energetici essendo uno dei principali importatori di energia, ma anche grazie agli effetti sulla domanda dell'aumento dei redditi reali nei suoi principali partner commerciali.

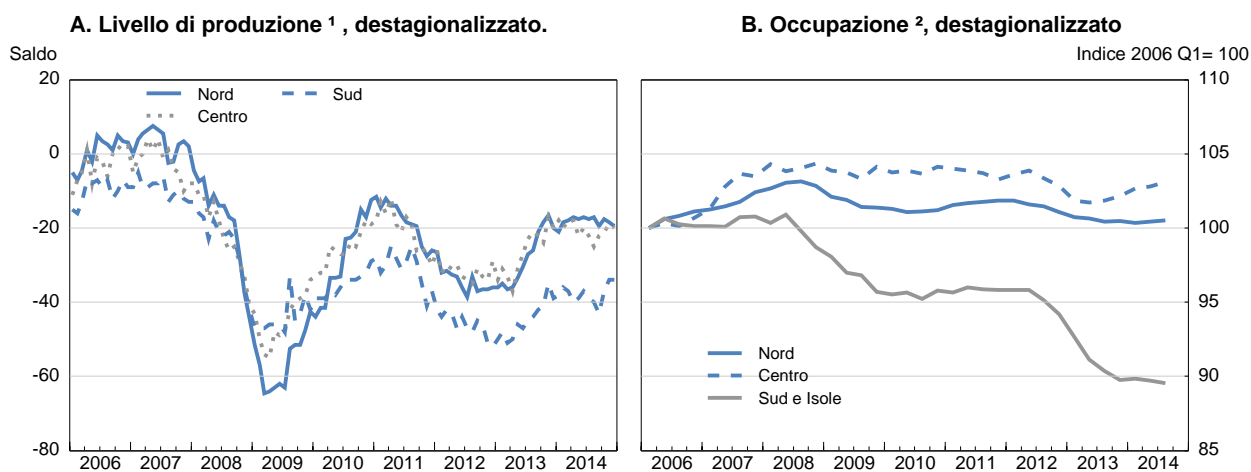
Tabella 2. Prospettive economiche fino al 2016

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
	Prezzi correnti	Variazioni percentuali, volume (prezzi 2010)					
	(miliardi di euro)						
PIL	1,604	0.7	-2.3	-1.9	-0.4	0.4	1.3
Consumi privati	980	0.0	-4.1	-2.7	0.2	0.7	0.8
Consumi pubblici	328	-1.8	-1.5	-0.7	-0.2	-1.0	-0.3
Investimenti fissi lordi	319	-1.7	-7.5	-5.4	-2.7	0.1	2.2
Edilizia abitativa	89	-6.5	-6.7	-5.4	-3.3	-0.5	0.0
Domanda interna finale	1,628	-0.7	-4.2	-2.8	-0.4	0.1	0.8
Accumulazione di scorte ¹	8	0.2	-0.8	-0.1	-0.1	0.0	0.0
Domanda interna totale	1,636	-0.5	-5.0	-2.9	-0.5	0.1	0.8
Esportazioni di beni e servizi	402	6.1	1.6	0.9	1.7	2.7	4.6
Importazioni di beni e servizi	434	1.2	-8.2	-2.6	1.4	2.1	3.4
Esportazioni nette ¹	-32	1.2	2.8	1.0	0.1	0.2	0.5
PIL potenziale	..	0.0	-0.2	-0.2	0.0	0.2	0.4
Output gap ²	..	-1.9	-3.9	-5.6	-5.9	-5.8	-5.0
Occupazione	..	0.3	-0.3	-2.0	-0.3	0.1	0.4
Tasso di disoccupazione	..	8.4	10.7	12.2	12.4	12.3	11.8
Deflatore del PIL	..	1.5	1.6	1.4	0.4	0.2	0.2
Indice dei prezzi al consumo (armonizzato)	..	2.9	3.3	1.3	0.2	-0.3	0.5
Prezzi al consumo (armonizzati)	..	2.0	2.0	1.3	0.7	0.2	0.5
Tasso di risparmio delle famiglie, netto ³	..	3.7	3.1	3.9	4.6	5.6	5.0
Saldo commerciale	-1.1	1.0	2.3
Saldo corrente della bilancia dei pagamenti ⁴	..	-3.1	-0.5	1.0	1.5	2.0	2.3
Indebitamento netto	..	-3.5	-3.0	-2.8	-3.0	-2.7	-1.8
Indebitamento netto strutturale ²	..	-3.2	-1.0	-0.3	0.1	0.3	0.7
Saldo primario strutturale ²	..	1.2	3.8	4.1	4.4	4.4	4.9
Debito lordo (definizione di Maastricht) ⁴	..	116.4	122.2	127.9	130.6	132.8	133.5
Debito netto ⁴	..	96.1	111.1	117.5	120.4	122.7	123.1
Tasso trimestrale del mercato monetario, media	..	1.4	0.6	0.2	0.2	0.1	0.1
Rendimenti dei titoli di Stato decennali, media	..	5.4	5.5	4.3	2.9	2.4	2.4

1. Contributo ai cambiamenti in PIL reale.
2. In percentuale del PIL potenziale.
3. In percentuale del reddito disponibile delle famiglie.
4. In percentuale del PIL.

La recessione ha accentuato il profondo divario regionale. L'Italia ha a lungo sofferto di ampie differenze tra Nord e Sud con riferimento a importanti fattori socioeconomici quali la disoccupazione, la partecipazione al mercato del lavoro delle donne, il reddito familiare, e i diversi tipi di criminalità, in particolare la criminalità violenta. L'impatto della recessione sull'attività economica e l'occupazione è stato ancora più duro al Sud rispetto al Nord (Figura 3). La migrazione interna, ovvero lo spostamento delle persone da regioni a bassa occupazione a regioni ad alta occupazione, potrebbe fungere da valvola di sicurezza. Negli anni '50 e '60, i tassi di emigrazione dal Sud, verso l'Italia del nord e altri Paesi, erano molto elevati. Ma negli ultimi anni, malgrado l'accrescersi del divario tra i tassi di disoccupazione, la migrazione si è mantenuta a livelli bassi. La riforma costituzionale prevista, centralizzando le responsabilità in settori chiave come le politiche attive del mercato del lavoro e la competitività, potrebbe contribuire a ridurre il divario regionale.

Figura 3. La recessione ha ampliato il divario regionale

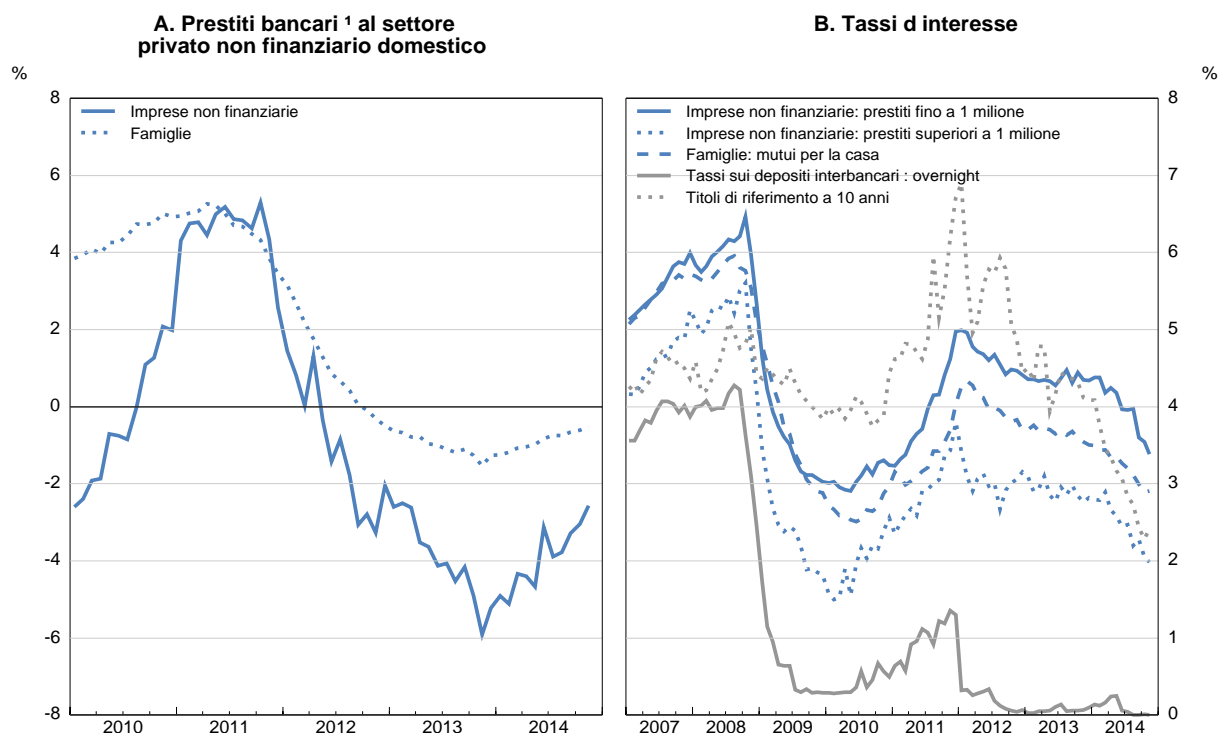


1. Indagine sui livelli di produzione delle imprese, settore manifatturiero. Rapporto tra imprese che hanno risposto che la produzione era aumentata e imprese che hanno risposto che la produzione era diminuita.
2. Totale occupati, persone dai 15 anni in su.

Fonte: ISTAT

La recessione prolungata ha indebolito le banche e i bilanci aziendali

Figura 4. I prestiti bancari sono diminuiti, ma il livello dei tassi di interesse è rimasto elevato per i privati



1. Tasso di crescita annuo.

Fonte: Banca d'Italia e Datastream.

La contrazione dei prestiti bancari ha contribuito al protrarsi della recessione (Figura 4). Il sistema bancario nel suo insieme soddisfa i requisiti patrimoniali, ma nonostante l'aumento degli accantonamenti, nella metà del 2014 i crediti deteriorati rappresentavano circa il 17% dei crediti totali e gravavano pesantemente sui bilanci di molte banche. Questo accentua la loro tradizionale prudenza nei confronti dei prestiti a rischio. Questo potrebbe spiegare perché i tassi di interesse sui prestiti al settore privato siano diminuiti meno rispetto a quelli sul debito pubblico, in quanto le banche mantengono elevati i margini per coprire le perdite. L'Asset Quality Review e gli stress test, focalizzati sul capitale richiesto per riuscire a fronteggiare tre anni di pesanti perdite, hanno rivelato nell'ottobre del 2014 che un ristretto numero di banche aveva bisogno di una ricapitalizzazione pari a circa 3 miliardi di euro, o a circa lo 0,2% del PIL.

Ridurre i crediti deteriorati è una priorità per qualsiasi banca, poiché la loro presenza immobilizza il capitale e costringe i funzionari responsabili dei prestiti a effettuare operazioni di ristrutturazione invece di concedere nuovi prestiti che potrebbero servire a finanziare gli investimenti e la crescita. Le banche sono sempre più propense a utilizzare il mercato secondario per vendere tali prestiti ed è importante che non ci siano disincentivi al riconoscimento delle perdite implicite alla loro vendita. Sono necessari ulteriori interventi per ridurre il livello dei crediti deteriorati. Nonostante le riforme della legge sul fallimento, i procedimenti giudiziari restano lenti e potrebbero essere accelerati generalizzando l'uso di tribunali specializzati e delle procedure di composizione amichevole per la rinegoziazione del debito. La cessione di questi crediti difficilmente esigibili può essere accelerata istituendo società specializzate in asset ("bad banks") che potrebbero acquistarli con opportuni scatti di garanzia (Gandrud and Halleberg, 2014); tale procedura è già in

corso nel settore privato, ma resta poco diffusa. Alcuni Paesi dell'area dell'euro hanno creato con successo delle bad banks. In assenza di rapidi progressi, l'istituzione di una bad bank pubblica potrebbe essere presa in considerazione in Italia. Nel frattempo, oltre a modificare il trattamento fiscale dei fondi perdita sui crediti, il Governo ha adottato una serie di misure volte a migliorare l'afflusso di capitali proveniente da fonti non bancarie, nel pacchetto "Finanza per la crescita" (Riquadro 1).

Riquadro 1. Misure recenti del Governo per accrescere la "Finanza per la Crescita"

Il Governo ha adottato una serie di misure per facilitare o rendere meno oneroso l'afflusso di capitali alle piccole aziende o ai progetti di infrastrutture e agli investimenti in genere, nonché per incoraggiare un più ampio ricorso alla quotazione in borsa al fine di migliorare l'accesso ai finanziamenti azionari.

Accesso al credito facilitato. Alcune istituzioni alle quali era prima vietato erogare direttamente credito alle imprese, come i fondi di credito, le società di cartolarizzazione e le compagnie di assicurazioni, possono oggi farlo. È stata eliminata la ritenuta d'acconto per gli investitori dell'UE sui finanziamenti a medio-lungo termine, sulle obbligazioni emesse da società non quotate e su altri titoli. È stata aumentata la dotazione del Fondo Centrale di Garanzia ed è stato ampliato il suo raggio d'azione, includendo garanzie per i mini-bond emessi dalle PMI.

Incentivi fiscali e altri tipi di incentivi per l'investimento. Le misure rese operative di recente includono la possibilità di ottenere un credito d'imposta temporaneo per le aziende che aumentano il loro livello di investimenti, e finanziamenti agevolati per le piccole e medie imprese per l'acquisto di macchinari, attrezzature, beni strumentali e investimenti in IT. È stato introdotto un credito d'imposta sugli investimenti incrementali in R&S nel quinquennio 2015-2019. È stata inoltre introdotta un'agevolazione fiscale, detta "patent box", sui redditi derivanti dall'utilizzo diretto o indiretto delle opere dell'ingegno, dei brevetti industriali e dei marchi d'impresa (vedi anche Criscuolo et al, 2015). I prestiti obbligazionari per il finanziamento di progetti per l'investimento in infrastrutture sono stati resi meno onerosi e più facili da emettere. La normativa che regola il coinvolgimento di investitori istituzionali nel mercato immobiliare è stata resa più flessibile.

Favorire l'offerta di finanziamenti azionari. Gli sgravi fiscali sugli aumenti di capitale (l'ACE) sono stati rafforzati e sono applicabili anche all'IRAP. Le misure volte a semplificare la quotazione delle PMI e delle imprese familiari includono la possibilità di emettere azioni a voto plurimo, la riduzione del capitale sociale minimo, soglie variabili per OPA obbligatoria e l'aumento della soglia per la comunicazione delle partecipazioni rilevanti e per l'ammissibilità delle partecipazioni reciproche. Per le imprese che si quotano l'apporto di capitale è stato incrementato del 40% (Super ACE).

I primi risultati sono incoraggianti. Nei primi mesi il prestito aggiuntivo alle PMI del fondo "Legge Sabatini" è stato di 2 miliardi di euro, e 26 nuove imprese hanno emesso titoli per 1 miliardo di euro .

Le riforme istituzionali possono essere funzionali ad un migliore disegno della politica e una migliore capacità di attuazione

Il Governo ha lanciato riforme costituzionali in due aree importanti: la struttura del parlamento e la divisione delle responsabilità tra Stato e governi locali. La riforma del parlamento trasformerà il Senato in una camera di secondo livello. Fin dal 1946 le due camere del parlamento, il Senato e la Camera dei Deputati, hanno uguali poteri e funzioni legislativi, sebbene siano eletti con modalità diverse. Le leggi possono passare da una camera all'altra per essere modificate, con il risultato di lunghe e prolungate trattative, presentazione di numerosi emendamenti e un processo legislativo complicato. Con il cambiamento costituzionale proposto, che è già stato votato dallo stesso Senato e dalla commissione costituzionale della Camera dei Deputati, il Senato avrà la stessa competenza della Camera solo per un ristretto novero di leggi. Su tutte le altre questioni, il Senato potrà solo proporre modifiche alle proposte di legge della Camera dei Deputati. Il Senato parteciperà anche al monitoraggio della pubblica amministrazione e dell'attuazione delle politiche. Ridotto da 315 a 100 senatori, sarà composto da un numero di rappresentanti di ogni regione, eletti tra i membri dei consigli regionali e i sindaci, e da cinque senatori nominati dal Presidente della Repubblica.

La riforma dei rapporti tra Stato e governi locali, che prevede un cambio di rotta rispetto ad alcune modifiche introdotte nella riforma costituzionale del 2001, ricentralizzerà alcune funzioni delegate e eliminerà le competenze “concorrenti”. Alcuni studi dell’OCSE hanno attirato l’attenzione sulle difficoltà che la presente struttura ha generato in termini di regolamentazione e di politica ambientale (OECD, 2009b, 2013a, 2013c). Le politiche energetiche e gran parte delle infrastrutture torneranno ad essere di competenza del Governo nazionale. L’abolizione di fatto delle 110 province, attuata nel 2014 tramite misure legislative e amministrative, sarà recepita nella Costituzione. Un principio implicito rimarrà, con un ambito d’applicazione più limitato: tutte le materie non espressamente riservate al Governo centrale saranno di competenza regionale. Alle regioni in pareggio di bilancio e fin quando tale pareggio verrà mantenuto varrà garantita maggiore autonomia. Inoltre, il finanziamento di tutte le regioni e enti locali si baserà sugli indicatori di costi e fabbisogni standard (ora disponibili online).

Questa importante riforma costituzionale dovrebbe essere completata entro la fine del 2015, data alla quale sarà sottoposta a referendum. Una volta in vigore, la riforma dovrebbe consentire di rendere più efficace l’elaborazione delle politiche, ridurre l’ambiguità sulle responsabilità centrali e locali, evitare i ritardi nell’attuazione generati dal non rispetto della legislazione nazionale da parte dei governi locali, e migliorare la coerenza del mercato interno riducendo le differenze normative tra le regioni.

Lo *Studio Economico* del 2013 segnalava che l’attuazione delle politiche rappresentava un punto di debolezza (OECD, 2013a; O’Brien, 2013). Un’attuazione efficace delle politiche necessita di leggi ben concepite e ben scritte (ossia, in un linguaggio chiaro e inequivocabile), di una pubblica amministrazione efficiente (e ciò va dalla pronta introduzione delle normative attuative all’applicazione efficace delle loro specifiche disposizioni) e di un sistema giudiziario efficiente per sostenere l’applicazione delle leggi e prevenire la corruzione.

La scarsa attuazione delle politiche può avere diverse cause. Ad esempio, la legislazione è a volte poco chiara, o impone scadenze difficili da rispettare (Allio and Rangone, 2015). Questo può portare al non rispetto involontario della legislazione, ma può anche favorire il non rispetto intenzionale e farlo sembrare normale. Un altro problema riguarda l’instabilità istituzionale. Se la struttura o le funzioni di un’istituzione viene cambiata troppo spesso, la sua capacità di concentrarsi sui suoi compiti chiave può essere ridotta. Ad esempio, l’Alto Commissariato alla Corruzione creato nel 2004 è stato modificato quattro volte prima della sua abolizione nel 2008. Da allora, le funzioni del suo successore, l’ANAC, sono state cambiate ben due volte.

Il linguaggio stesso della legislazione può essere importante. Uno studio dell’OCSE sugli accordi internazionali sugli investimenti fa notare che gli accordi francesi, britannici e tedeschi, su diversi decenni, utilizzano le stesse formulazioni per definire il periodo di validità dell’accordo (Pohl, 2013). I documenti italiani equivalenti utilizzano almeno una dozzina di formulazioni diverse. Le variazioni di linguaggio ingiustificate (molte delle quali sono state rilevate nella legislazione italiana da Clarich e Mattarella, 2010) possono determinare una perdita inutile di tempo e, potenzialmente, un’ambiguità giuridica. Il processo in corso di semplificazione normativa e codificazione legislativa e normativa può contribuire a migliorare la trasparenza della legislazione e va continuato.

Le difficoltà relative all’attuazione delle politiche sono attribuibili a eventuali conflitti o alla sovrapposizione di competenze tra i livelli di governo. Ne sono un esempio le politiche ambientali, la cui progettazione è di competenza del Governo nazionale, mentre l’attuazione è delegata alle regioni (OECD, 2013c). La pianificazione energetica e la regolamentazione del commercio al dettaglio sono altri esempi in cui il potere e le competenze sono divisi tra diversi livelli di governo. La volontà del Governo di chiarire la divisione delle competenze tra Stato e Regioni, così come l’abolizione delle province, potrà consentire di agire con maggiore risolutezza.

Altre difficoltà, in termini di implementazione, possono sorgere a causa dell’introduzione frettolosa delle leggi, con il corrispondente rischio di insufficiente attenzione ai dettagli o una scarsa valutazione delle alternative possibili. Per questo motivo lo *Studio Economico 2013* ha raccomandato di ridurre il ricorso ai decreti legge. La costituzione riserva l’uso dei decreti per le misure “urgenti”.

Tenuto conto del tempo necessario affinché le riforme strutturali inizino a produrre effetti, prendere il tempo necessario per preparare bene le misure, e ottenere l'effettivo consenso da parte del parlamento e "titolarità" per migliorare le sostenibilità delle misure, è più importante che agire con urgenza. La riforma del parlamento dovrebbe permettere una più rapida approvazione delle leggi senza dover ricorrere ai decreti legge. Il tempo risparmiato dovrebbe essere utilizzato per migliorare tutti gli aspetti del processo legislativo inclusa la redazione, ma anche l'uso delle valutazioni di impatto e altri processi appositamente studiati per esaminare minuziosamente l'efficienza e l'efficacia delle scelte politiche. La riforma costituzionale proposta limiterà l'uso dei decreti "urgenti" ad una specifica lista di materie, e introdurrà la possibilità di limitare i dibattiti (imponendo di votare entro una determinata data) alla Camera dei Deputati.

Una pubblica amministrazione inefficiente può ostacolare l'attuazione efficace delle riforme. I mali della pubblica amministrazione italiana includono l'assenteismo, le scarse competenze, l'inadeguatezza, la mancanza di trasparenza e il clientelismo (Dipartimento Funzione Pubblica, 2008; Commissione sulla corruzione nella pubblica amministrazione, 2012). Le riforme passate hanno affrontato molti di questi aspetti, ma i progressi sono stati lenti. Il Governo deve proseguire i suoi sforzi per conseguire una gestione più efficace e migliorare i livelli di competenza. La revisione della disciplina in materia di pubblico impiego che consente riassegnare più facilmente tali livelli, dovrebbe migliorare la flessibilità e l'adeguatezza delle competenze, se utilizzata da un sistema di gestione focalizzato sulla performance. La trasparenza è migliorata ed è un importante strumento per lottare contro gli sprechi e la corruzione, ma si potrebbe fare di più. Una possibilità sarebbe quella di consentire una maggiore libertà nella trasmissione delle informazioni, facendo in modo che tutte le informazioni detenute dalla pubblica amministrazione siano disponibili su richiesta del pubblico, tranne in caso di tutela della privacy e di problemi legati alla sicurezza. Ciò contrasterebbe con l'attuale obbligo di rendere pubbliche solo le informazioni previste dalla legge, sebbene ciò copra numerose aree.

Il monitoraggio e la valutazione in corso delle politiche sono importanti

L'attuale Governo è consapevole dei problemi legati all'attuazione delle politiche. Tiene aggiornato un registro, creato durante i due governi precedenti, dello stato di attuazione dei decreti legislativi, che mostra che agli inizi del 2014 rimaneva ancora molto lavoro da fare in termini di attuazione delle leggi emanate nel 2013 e 2012. Alla fine del 2014 l'arretrato è stato ridotto di circa la metà, ma restano ancora da varare 383 decreti emanati nel 2012 e nel 2013. Alcune riforme sono state introdotte piuttosto frettolosamente nel 2014, come la modifica della natura delle province, avviata prima di prendere in considerazione i dettagli della legge costituzionale, che non sarà in vigore perlomeno fino al 2015. Alcune misure introdotte nel 2012, per esempio le modifiche del mercato del lavoro, contenevano delle disposizioni per il monitoraggio del loro impatto volto a raccogliere prove sulle quali valutare la loro efficacia. Questa è una buona idea da portare avanti.

L'approccio del Governo di definire il programma di riforma entro il termine ampio di tre anni, mediante consultazioni sulle proposte riguardanti le principali aree (pubblica amministrazione, istruzione, giustizia), è un importante passo verso un approccio più ponderato dell'elaborazione delle politiche. Un calendario legislativo è stato stabilito per il 2014-15 e pubblicato sul sito del Ministero dell'Economia e delle Finanze (Tabella 3).

Le politiche intese a migliorare la produttività investono una grande varietà di ambiti, in diversi ministeri, ognuno dei quali ha le sue specifiche competenze. Realizzare programmi globali di riforma che coinvolgono diversi ministeri può rivelarsi difficile. Alcuni Paesi hanno trovato utile creare una commissione indipendente sulla produttività per studiare e suggerire quali riforme strutturali sono necessarie e sostenerle. L'Australia ha avuto una commissione per lungo tempo. La Nuova Zelanda e il Messico hanno di recente creato istituzioni simili, mentre la Norvegia ha istituito una commissione con un mandato di due anni. I primi risultati suggeriscono che stanno funzionando bene. In Messico, il successo di tale iniziativa ha portato ad integrare la commissione in modo più sistematico nel processo legislativo, con l'obbligo per il Governo di rispondere pubblicamente alle sue raccomandazioni politiche. Le commissioni sulla produttività svolgono un ruolo utile nel dibattito

pubblico in quanto forniscono un parere indipendente da considerazioni politiche e basato su analisi, entrambi elementi che ne migliorano la credibilità (Banks, 2011). Una tale commissione, con un mandato per fornire pareri al Governo su questioni relative alla produttività, per promuovere la comprensione pubblica delle riforme, e intraprendere un dialogo con tutte le parti interessate, sarebbe utile anche in Italia. Le sue raccomandazioni sarebbero in grado di prendere in considerazione le analisi delle istituzioni internazionali, che potrebbero però essere adattate alle caratteristiche specifiche del Paese.

Tabella 3. Progressi in materia di riforme strutturali

	Altre misure previste
Interamente promulgate	
Nuovo contratto di lavoro	
Revisione dell'indennità di disoccupazione	
Deduzioni dell'imposta sul reddito. Benefici fiscali per le piccole aziende agricole.	
Imposta sulle società: potenziamento dell'aiuto per la crescita economica"; "patent box".	Decreto ministeriale confermativo
Tribunali: allargamento dell'accesso a procedure alternative di risoluzione delle controversie	
Giustizia amministrativa	
Misure anticorruzione; appalti pubblici e investimenti in infrastrutture	
Allargamento dell'accesso delle PMI ai finanziamenti non bancari. Semplificati i requisiti per la quotazione delle PMI	
Parzialmente promulgate	
Politiche attive del mercato del lavoro	Decreto entro giugno 2015
Reddito minimo	Decreto entro giugno 2015
Semplificazione amministrativa per i cittadini e le aziende	
Legge elettorale	Ulteriore voto di conferma in Parlamento.
Riforma del Senato	Ulteriore voto di conferma in Parlamento e referendum costituzionale
Relazioni tra Stato e Regioni	
Ulteriore riforma fiscale.	Decreto da attuare entro marzo 2015
Rafforzamento sanzioni contro la frode fiscale e l'associazione mafiosa; revisione della legge sulla prescrizione	Ulteriore voto di conferma in Parlamento
Non ancora approvate	
Rafforzamento dei tribunali di commercio	Decreto in attesa
Liberalizzazione e deregolamentazione dei servizi pubblici locali, delle professioni regolamentate, delle industrie di rete, ecc.	Disegno di legge sulla concorrenza previsto per giugno 2015
Miglioramento delle infrastrutture strategiche energetiche	
Riforma dell'istruzione in relazione al mercato del lavoro	Disegno di legge entro febbraio 2015
Riforma della pubblica amministrazione	
Riforma della giustizia	

Fonte: MEF (2014a)

Un sistema giudiziario più efficace e sforzi per contrastare la corruzione

Sono stati fatti importanti progressi per migliorare l'efficienza del sistema giudiziario. Sono state adottate misure per realizzare economie di scala e diversificazione grazie all'accorpamento dei piccoli tribunali, consentendo ai giudici di specializzarsi, ad esempio in diritto del lavoro, come raccomandato in precedenti studi dell'OCSE (OECD, 2013a; Palumbo *et al*, 2013). Occorre attuare rapidamente la creazione prevista di tribunali del commercio specializzati. Un'altra raccomandazione dell'OCSE, per modificare la legge sulla prescrizione al fine di evitare i sotterfugi, è stata anch'essa attuata. Altri passi avanti come, ad esempio, prendere in considerazione misure volte a limitare l'alto tasso di ricorsi in appello, consentirebbero di rafforzare ulteriormente l'efficienza.

Ridurre la corruzione e migliorare la fiducia in Italia è un'altra priorità (OECD, 2013d). L'ANAC, la nuova autorità anticorruzione, ha bisogno di stabilità e continuità, nonché di supporto a tutti i livelli politici, per poter monitorare efficacemente la pubblica amministrazione e i fornitori di servizi pubblici e infrastrutture. In seguito alla scoperta di rilevanti sprechi, dovuto in parte alla corruzione, di fondi pubblici destinati a importanti progetti di infrastrutture pubbliche, la precedente autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori (AVCP) è stata assorbita dall'ANAC. L'idea del Governo era di rafforzare il compito di garantire l'ottimizzazione delle risorse e prevenire la corruzione, dato che la corruzione nella pubblica amministrazione incide sugli appalti pubblici. A lungo termine, sarebbe meglio avere un'autorità separata come l'AVCP che si concentri sull'ottimizzazione dell'utilizzo delle risorse, mentre l'ANAC si occuperebbe di assicurare che le misure per evitare la corruzione siano adottate. Fino a poco tempo fa, l'ANAC, diversamente da altre autorità in Italia, come l'autorità per la concorrenza, ha svolto essenzialmente attività di monitoraggio e di rendicontazione, focalizzandosi soprattutto sulla lotta alla corruzione e le procedure e pratiche di trasparenza negli enti pubblici che su specifici casi di corruzione. Oggi, ha tuttavia acquisito nuovi poteri. L'ANAC può intraprendere un'azione legale davanti alle autorità giudiziarie e può anche chiedere al prefetto il commissariamento, parziale o totale, per le aziende sospettate di essere coinvolte in atti di corruzione, con particolare riguardo agli appalti pubblici.

Riquadro 2. Raccomandazioni per accrescere l'efficienza mediante la riforma istituzionale

Principali raccomandazioni

Portare a termine le riforme in parlamento e riattribuire e definire chiaramente le competenze tra Stato e governi locali.

Garantire una formulazione chiara e inequivocabile della legislazione, supportata da una pubblica amministrazione più efficace, riducendo anche il ricorso ai decreti di emergenza.

Snellire il sistema giudiziario, istituendo tribunali specializzati, ove necessario. Incentivare il ricorso alla mediazione. Migliorare il monitoraggio dei risultati dei tribunali.

Prendere in considerazione la creazione di una Commissione per la produttività con il compito di fornire consigli al Governo su questioni relative alla produttività, di promuovere la comprensione delle riforme da parte dei cittadini, e di intraprendere un dialogo con le parti interessate.

Ridurre la corruzione e migliorare la fiducia rimangono una priorità. Per raggiungere questo obiettivo, la nuova autorità anticorruzione, l'ANAC, ha bisogno di stabilità, continuità, nonché di supporto a tutti i livelli politici.

Altre raccomandazioni

Supportare l'attività determinata e indipendente dell'autorità anticorruzione, continuando a perseguire l'obiettivo di una maggiore efficienza del sistema giudiziario.

Occorrono riforme del mercato del lavoro e della concorrenza per accrescere la produttività e il benessere

Se efficace, il programma di riforma permetterebbe all'Italia di garantire alla famiglie una vita migliore. Sebbene la vita presenti già aspetti piacevoli, soprattutto per quanto riguarda l'equilibrio vita privata-lavoro, in alcuni ambiti del benessere l'Italia si piazza agli ultimi posti rispetto ad altri Paesi dell'OCSE (vedi Figura 1). Alcuni degli ambiti caratterizzati da bassi punteggi, come in materia di istruzione e di competenze, di impegno civico e governance, contribuiscono alle scarse prestazioni dell'economia. L'ampio divario di genere tra uomini e donne in termini di benessere, partecipazione al mercato del lavoro e salari, priva il paese di un'importante fonte di dinamismo.

L'inefficienza delle istituzioni del mercato del lavoro è una delle cause dello scarso utilizzo della forza lavoro. La crisi ha aggravato i mali del mercato del lavoro: scarsa partecipazione, disoccupazione strutturale elevata e dualità crescente. Dalla metà del 2013, il tasso di disoccupazione ha oscillato tra il 12% e il 13 %, con ampie disparità regionali: al sud, ad esempio, arriva fino al 20%. L'elevato livello di disoccupazione strutturale e il basso tasso di partecipazione fa sì che molte persone si ritrovino senza lavoro. La proporzione di giovani non inseriti in un percorso di studio o formazione e non impegnati in un'attività lavorativa (NEET) è aumentata di oltre 6 punti percentuali dall'inizio della crisi, raggiungendo circa il 23% alla fine del 2013 (la seconda percentuale più alta dell'area OCSE). Leggi restrittive e deboli prospettive di impiego favoriscono lo sviluppo dell'economia sommersa: secondo l'ISTAT, la quota di lavoratori impiegati nel sommerso è pari al 12% dell'occupazione totale.

Proteggere le persone piuttosto che specifiche categorie di lavoratori

La legislazione vigente prevede tutele molto forti per i dipendenti di grandi aziende (più di 15 dipendenti), che beneficiano di contratti di lavoro a tempo indeterminato e che rappresentano circa il 50% dell'occupazione totale, poche tutele per i dipendenti delle piccole aziende e quasi nessuna sicurezza per il resto. Secondo l'attuale legislazione, i lavoratori licenziati possono presentare causa in tribunale sostenendo che il loro licenziamento è illegittimo e richiedere un'indennità e/o il reintegro. Una riforma del 2012 ha limitato la possibilità di reintegro ai casi di licenziamento ingiustificato (Tabella 4). Tale riforma riduce in qualche modo la frequenza dei reintegri (un'indagine della Banca d'Italia indica una riduzione di un terzo), ma ha fatto sorgere problemi di interpretazione che hanno rallentato i processi.

Tabella 4. Riforme recenti che hanno semplificato la legislazione sui contratti di lavoro in alcuni Paesi

	ITA	ESP	FRA	GBR	GRC	PRT
Ridurre i disagi procedurali per i casi di licenziamento		x	x		x	
Ridurre l'indennità di fine rapporto per i contratti a tempo indeterminato	*	x			x	x
Rendere meno rigorosa la definizione di licenziamento illegittimo			x			x
Ridurre l'indennità per i licenziamenti illegittimi		x				
Ridurre la possibilità di reintegro per licenziamento illegittimo	x					x
Ridurre la normativa sui licenziamenti collettivi	x	x			x	
Ridurre la normativa sui contratti a tempo determinato	x	x	x		x	x
Migliorare la normativa sui contratti a tempo determinato				x		

Nota: La riforma del 2012 ha reso meno restrittive le norme sulla tutela del lavoro per i contratti a tempo indeterminato, limitando in particolare la possibilità di reintegro in caso di licenziamento illegittimo. La riforma del 2012 ha ridisegnato gli incentivi per le assunzioni con contratti a termine: non è richiesta nessuna giustificazione per il primo contratto a termine se la sua durata, estesa a tre anni agli inizi del 2014, non supera un anno. L'intervallo temporale tra due contratti a termine è stato allungato (era stato ridotto agli inizi del 2014).

* Non esiste l'indennità di fine rapporto in Italia.

Fonte: OECD Employment Outlook 2013 e indicatori EPL.

Con il "Jobs Act" adottato nel dicembre 2014, il Governo ha la facoltà di introdurre misure volte a razionalizzare la tutela dei posti di lavoro, estendere le politiche attive del mercato del lavoro e rendere più efficace la protezione sociale. Tali politiche miglioreranno la corrispondenza delle competenze e accresceranno la produttività. Per riequilibrare la tutela dell'occupazione, agli inizi del 2015 è stato introdotto un contratto unico a tutela crescente, che prevede che le tutele aumentino gradualmente con il passare del tempo. Il nuovo contratto limita ulteriormente la possibilità di reintegro dei lavoratori in seguito a licenziamento illegittimo, e la esclude per i licenziamenti per motivazione economica (*motivo oggettivo*). Tali nuovi accordi rappresentano un cambiamento piuttosto radicale per l'Italia. Per evitare disordini, si applicano solo ai nuovi contratti ("disordini" dei diritti esistenti).

Il nuovo contratto comprende un livello di tutela di base per i primi due anni, dopo i quali il limite di indennizzo in caso di licenziamento illegittimo può arrivare fino a un massimo di 24 mensilità. Tali accordi contrattuali beneficeranno sia il datore di lavoro che il dipendente, poiché facilitano la creazione di posti di lavoro per i lavoratori con scarsa esperienza lavorativa, spianando allo stesso tempo la strada verso una situazione professionale più stabile.

La riforma garantisce che i lavoratori che sono giudicati illegittimamente licenziati per ragioni oggettive (i.e. quando le motivazioni addotte dall'impresa sono di natura economica o legate a cambiamenti tecnologici) non possano beneficiare del reintegro, ma ricevano un indennizzo da parte del datore di lavoro. Accrescendo la prevedibilità, tale norma riduce i costi reali dei licenziamenti, anche quando sono giudicati illegittimi dai tribunali e incoraggia le imprese a creare più posti di lavoro. La riforma dovrebbe ridurre considerevolmente l'importo medio dell'indennizzo, che è attualmente molto alto, ossia l'equivalente di circa 21 mensilità a fronte di una media di 14 nell'area OCSE. La riforma prevede inoltre che il giudizio del Tribunale possa riguardare solo alcune fattispecie specifiche: discriminazione dei lavoratori; insussistenza dei motivi del licenziamento ed errori procedurali

Il Jobs Act ha introdotto anche una nuova forma di procedura di conciliazione, in base alla quale il datore di lavoro può corrispondere al lavoratore un risarcimento pari a una mensilità per anno di servizio

(con un minimo di 2 e un massimo di 18). Tale indennizzo economico può essere considerato, in una certa misura, come l'equivalente di un'indennità di licenziamento. L'accettazione di tale transazione impedisce ogni possibilità di adire le vie legali da parte del lavoratore, ovvero di ricorrere dinanzi ai tribunali per giudicare se un licenziamento è illegittimo o meno. Entrambe le parti hanno un forte interesse a risolvere il contenzioso tramite questa procedura, dato che la somma corrisposta non è soggetta a oneri sociali né a tassazione. Il Governo dovrebbe monitorare l'evoluzione di questa nuova procedura e, eventualmente, prendere in considerazione misure alternative per ridurre l'incertezza delle decisioni dei tribunali.

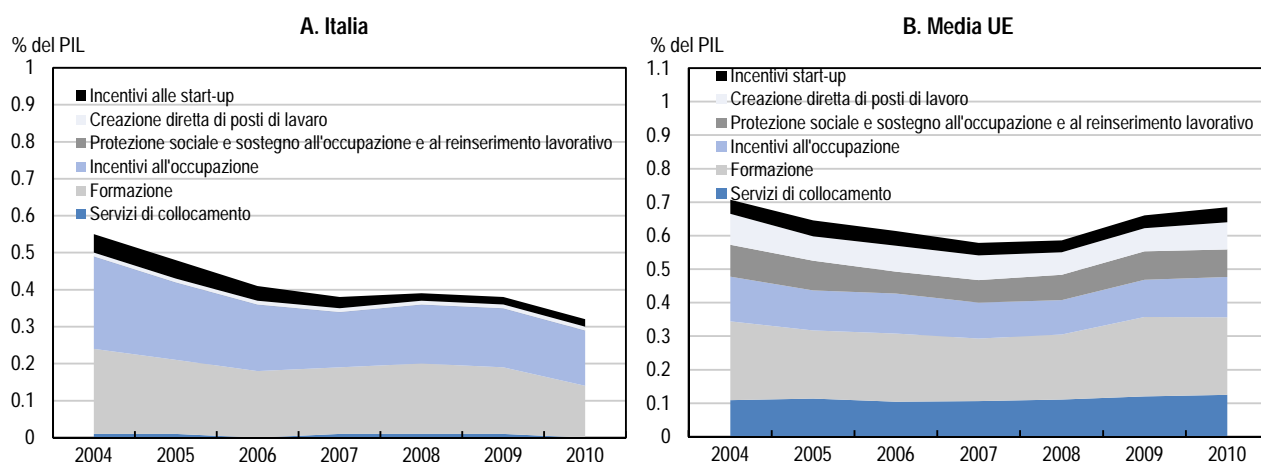
Tutte queste riforme, se pienamente attuate, contribuiranno notevolmente a rendere più efficienti le istituzioni italiane del mercato del lavoro, migliorando allo stesso tempo l'allocazione delle risorse umane e aumentando la produttività. Ridurranno i rischi legali e i costi economici associati alle procedure di licenziamento, considerate come le più onerose e quelle che più ostacolano la creazione di posti di lavoro (OECD, 2013b). Un ricorso meno frequente ai tribunali e decisioni di giustizia più rapide ridurranno le difficoltà che incontrano i datori di lavoro, favorendo allo stesso tempo la creazione di un numero più elevato di posti di lavoro. Nel complesso, ciò migliorerà la mobilità del mercato del lavoro, determinando una migliore corrispondenza tra competenze e posti di lavoro e, di conseguenza, una maggiore capacità delle imprese a adattare il profilo delle competenze della loro forza lavoro ai cambiamenti del loro settore.

Rendere più efficace l'incontro tra domanda e offerta di lavoro e accrescere le competenze dei lavoratori

Il Governo considera le politiche attive del mercato del lavoro (PAML) come una priorità. L'iniziativa Garanzia Europea per i Giovani è in vigore sin dalla metà del 2014. Si tratta di un programma destinato ai giovani di età compresa tra i 15 e i 29 anni, che garantisce un'offerta valida di formazione o di lavoro entro 4 mesi dalla fine degli studi o dall'inizio della disoccupazione. Offre un'ampia gamma di attività volte a facilitare la transizione scuola/lavoro, tra cui orientamento, formazione, apprendistato, tirocinio, e incentivi alle imprese per l'assunzione di giovani lavoratori.

Il Jobs Act prevede un ulteriore rafforzamento delle PAML e la creazione di un'Agenzia Nazionale per l'Impiego. L'Agenzia avrà il compito di coordinare le PAML, attualmente di competenza dei governi locali, e sarà anche responsabile del coordinamento con i fornitori di prestazioni sociali. Studi dell'OCSE mostrano che persone diverse hanno bisogno di diversi tipi di misure e che "delineare" i loro bisogni può essere utile per determinare chi è pronto per il mercato del lavoro e chi invece dovrebbe ricevere un aiuto più globale (OECD, 2013b; Jin et al., 2015). Ad esempio, molti lavoratori in mobilità trovano occupazioni che necessitano competenze simili a quelle richieste nel loro precedente lavoro. In tali casi, le misure volte a facilitare la corrispondenza tra competenze e posto di lavoro come l'orientamento alla carriera e i servizi di collocamento sono importanti. La spesa attuale delle PAML è soprattutto destinata alla formazione (Figura 5). La formazione professionale ha costi elevati e dovrebbe essere limitata a gruppi specifici quali i disoccupati di lunga durata e le persone con uno scarso livello d'istruzione, a patto che mostrino di essere motivate a cercare un lavoro (OECD, 2013b).

Figura 5. La spesa per le politiche attive del mercato del lavoro (PAML) è relativamente bassa ed è concentrata su alcune categorie



Fonte: OECD/Eurostat Labour Market Programme Database

Le politiche del mercato del lavoro volte a migliorare le competenze dei lavoratori e la loro corrispondenza con i posti di lavoro disponibili devono essere sostenute da un sistema d'istruzione che fornisce le conoscenze e le competenze iniziali richieste dal mercato del lavoro. Sia i dati delle valutazioni PISA (Programma per la Valutazione Internazionale degli Studenti) sui risultati scolastici degli studenti che i nuovi dati del PIAAC (Programma per la Valutazione Internazionale delle Competenze degli Adulti) sulle competenze degli adulti, mostrano che l'Italia è indietro rispetto a molti Paesi in questo campo. Pur essendo limitate a causa dei tagli di bilancio, le politiche relative all'istruzione devono continuare i loro sforzi per migliorare i loro risultati, e concentrarsi in particolare sullo sviluppo degli istituti tecnici superiori e sul miglioramento degli istituti professionali, in linea con le esigenze delle imprese.

Fornire incentivi adeguati all'occupazione e prestazioni sociali mirate

Un sistema di protezione sociale più efficiente è necessario per proteggere dalla povertà i lavoratori disoccupati e offrire loro i mezzi per trovare un nuovo lavoro, limitando allo stesso tempo i disincentivi all'offerta di lavoro. In Italia, il sistema di indennità di disoccupazione è stato molto generoso con alcune categorie di lavoratori, in particolare quelli del settore industriale. Altri lavoratori sono stati meno protetti. In realtà, le indennità di disoccupazione sono in genere scarsamente mirate e tendono a fornire una tutela del reddito minima ai lavoratori meno tutelati.

Nel 2012, il Governo in carica, ha cominciato a semplificare il sistema di indennità, integrando gradualmente l'indennità ordinaria di disoccupazione e la Cassa integrazione guadagni straordinaria e in deroga (che è diventata un sussidio di disoccupazione a tutti gli effetti) in un nuovo ammortizzatore sociale, l'*Assicurazione Sociale per l'Impiego* (ASpI) entro il 2017. L'attuale Governo ha di recente adottato un disegno di legge per un nuovo sistema di indennità di disoccupazione che estende la copertura a tutti i lavoratori subordinati.

La nuova legislazione introduce il principio di "condizionalità": il diritto a percepire le indennità di disoccupazione è condizionato alla partecipazione dei beneficiari alle misure di attivazione proposte dal servizio per l'impiego. Tale principio sarà definito in modo più esaustivo nei successivi decreti. Senza un tale vincolo, la disoccupazione rischierebbe di essere più elevata e la formazione inefficace. Il vincolo potrebbe consistere ad esempio in colloqui periodici e l'obbligo, pena la decadenza dei benefici, di accettare offerte di lavoro e di partecipare a programmi di formazione, se

necessario (OECD, 2013b). L'Agenzia Nazionale per l'Impiego, in coordinamento con l'INPS e con i servizi pubblici locali per l'impiego, dovrebbe elaborare e applicare una condizionalità adeguata.

Un processo di formazione dei salari più flessibile

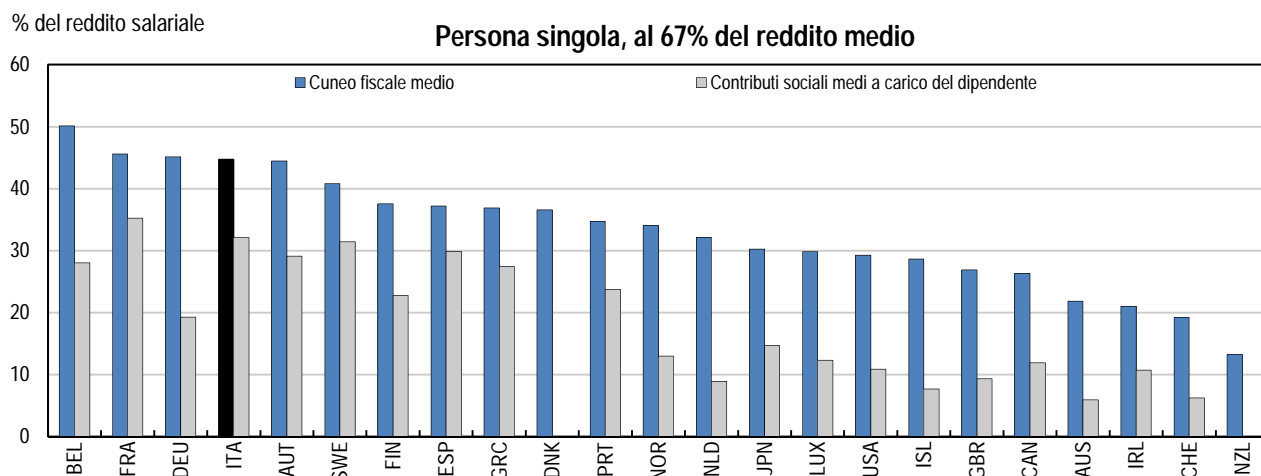
L'impatto sui salari è stato debole rispetto ad altri Paesi europei più duramente colpiti. Per un certo periodo, dal suo inizio, la crisi sembrava avere pochi effetti sui salari, in parte perché la maggior parte dei contratti collettivi copre un periodo di tre anni. La crescita dei salari contrattuali è diminuita col tempo, ma piuttosto lentamente, rendendo difficile il miglioramento della competitività del costo del lavoro, complice anche la scarsa produttività dell'Italia.

Un processo di formazione dei salari più flessibile è importante per diminuire i tassi di disoccupazione strutturale e attenuare l'impatto diretto degli shock sull'occupazione facilitando gli aggiustamenti (OECD Employment Outlook, 2014). Sin dall'adesione all'unione monetaria europea, il sistema italiano non si è adattato all'impossibilità di una svalutazione periodica per compensare la crescita troppo elevata dei salari rispetto alla produttività. Di conseguenza, la competitività ne ha risentito. I Contratti collettivi nazionali di lavoro, di una durata di tre anni, svolgono un ruolo dominante nel processo di formazione dei salari. Sono applicati uniformemente in tutto il Paese, cosicché i salari sono soprattutto influenzati dalle condizioni economiche predominanti nei settori e nelle regioni più avanzate. Le imprese non possono facilmente aggiustare i salari alla loro produttività e competitività.

Gli accordi tra le parti sociali nel 2011 e nel 2012, ancora in vigore, consentono una maggiore flessibilità a livello locale in termini di salari e di condizioni di lavoro. Tuttavia, fino ad oggi non hanno avuto grandi effetti, poiché consentono solo aggiustamenti incrementali rispetto ai termini stabiliti dai contratti collettivi. Le contrattazioni a livello aziendale potrebbero tener conto delle condizioni locali, e adattare altre pratiche di lavoro, come gli accordi sulle ore lavorative settimanali. Si migliorerebbe così la capacità delle imprese di rispondere ai cambiamenti delle condizioni del mercato, e si darebbe un ulteriore contributo a migliorare la competitività e le prospettive occupazionali. In Spagna, le riforme della contrattazione salariale, tra cui la possibilità per le imprese di non partecipare agli accordi salariali settoriali, sono riconosciute per il loro contributo al miglioramento della competitività (OECD, 2014). In Italia tali clausole di "opting-out" esistono ma sono poco utilizzate, poiché le imprese devono trovare un accordo con tutti i sindacati, obiettivo che può essere difficile da raggiungere. La flessibilità dei salari potrebbe essere maggiore se le imprese che decidono di non partecipare alle contrattazioni salariali fossero autorizzate a trovare un accordo con le sigle sindacali che rappresentano una maggioranza dei dipendenti, e non con tutte.

Il Jobs Act prevede l'introduzione di un salario minimo legale, in via sperimentale, per i settori non regolati dai contratti collettivi. Tale misura può provocare rigidità salariale, determinare un aumento della disoccupazione, se non è accuratamente concepita o se il salario minimo è troppo alto. Considerato l'acuto divario regionale in Italia, il salario minimo dovrebbe essere fissato a diversi livelli nelle differenti regioni, tenendo conto di fattori come i diversi livelli del costo della vita e della produttività. Un sistema simile è attualmente in vigore negli Stati Uniti, in Canada e in Giappone. Altrimenti, i lavoratori del sud costeranno troppo al datore di lavoro, mentre quelli del nord dovranno vivere con un salario troppo basso.

Figura 6. Il cuneo fiscale per i lavoratori a basso reddito è elevato



Fonte: OECD Taxing Wages, OECD Tax and wages model.

Il cuneo fiscale in Italia è stato alto, specie per i lavoratori a basso reddito (Figura 6). I contributi previdenziali dei dipendenti sono i secondi più alti dell'OCSE. Per il 2015, il Governo ha previsto l'esonero dal versamento dei contributi previdenziali per i datori di lavoro che avvieranno nuove assunzioni con contratti a tempo indeterminato, per il triennio 2015-2017. Il cuneo fiscale per queste nuove assunzioni sarà ridotto considerevolmente; per un dipendente (single, senza figli) con un salario lordo di 20.000 euro (all'incirca il 67% del reddito medio), il cuneo fiscale scenderà di circa 18 punti percentuali. Prendendo in considerazione anche l'IRAP, attualmente non incisa nella pubblicazione dell'OCSE *Taxing Wages*, la deduzione del costo del lavoro dall'IRAP implicherebbe una riduzione del cuneo fiscale persino maggiore, nell'ordine di circa 20 punti percentuali (dal 46,1% al 26,7%). Questa misura dovrebbe stimolare l'occupazione, insieme alla detrazione d'imposta sul reddito pari a un importo mensile fisso, fino a un certo limite di reddito (la detrazione viene gradualmente eliminata al di sopra di questo limite), introdotta nel 2014. Includendo anche l'impatto della detrazione fiscale sul reddito, il cuneo fiscale per ogni dipendente scende dal 46,1% nel 2013, al 21,9% per i primi 3 anni di un contratto di lavoro a tempo indeterminato avviato nel 2015. Inoltre, un cambiamento nel sistema di risparmio coattivo (Trattamento Fine Rapporto), che consente ai dipendenti di riceverlo direttamente (sebbene perdano in tal modo un vantaggio fiscale), potrebbe anche essere considerato come equivalente, per certi versi, a una riduzione del cuneo fiscale, di circa 4 punti percentuali (la metodologia utilizzata nella pubblicazione *Taxing Wages* non tratta deduzioni, quali il TFR, come tasse).

Incoraggiare la partecipazione alla forza lavoro

L'Italia è caratterizzata da una partecipazione molto bassa alla forza lavoro. Tale realtà è particolarmente vera tra le donne e nel sud. In un certo senso, l'ampio settore informale compensa tale situazione, ma non completamente. Nel passato, il sistema pensionistico imponeva un'alta tassazione implicita sul prolungamento del lavoro, e ciò spiegava la bassa partecipazione tra gli anziani. Con l'accelerazione dell'introduzione della riforma del sistema pensionistico e l'aumento dell'età pensionabile, la partecipazione tra i gruppi di età più avanzata ha iniziato ad aumentare notevolmente. La partecipazione degli adulti di età compresa tra i 55 e i 54 anni è salita dal 46% nel 2008 al 57% nel 2013 e ha incominciato a raggiungere quella di altri Paesi, pur restando inferiore a quella della maggior parte di essi. L'età pensionabile è oggi destinata ad aumentare in linea con la speranza di vita, determinando perciò un ulteriore aumento della partecipazione.

Il tasso di partecipazione delle donne alla forza lavoro è tra i più bassi dell'OCSE: 54,4% a fronte di una media OCSE del 62,6% nel 2013. Ciò è essenzialmente dovuto alle tradizioni sociali, secondo le quali la responsabilità della cura dei figli e dei membri più anziani della famiglia deve essere

sostenuta dalla donna. In Italia, l'offerta di servizi di assistenza all'infanzia è molto limitata. Solo il 24% dei bambini italiani fino ai tre anni di età è iscritto in strutture formali di assistenza all'infanzia, a fronte di una media OCSE del 33%, e circa l'8% delle donne lascia il lavoro per prendersi cura della famiglia. Il tasso di natalità è molto basso, per cui l'offerta di servizi di assistenza all'infanzia dovrebbe avere un minore impatto sull'occupazione femminile che altrove, ma il ruolo tradizionale della donna nell'assistenza dei genitori anziani è probabilmente altrettanto importante. Il Governo intende incoraggiare la partecipazione delle donne alla forza lavoro aumentando l'offerta di servizi per l'infanzia e introducendo un credito d'imposta per le famiglie a reddito medio-basso con figli.

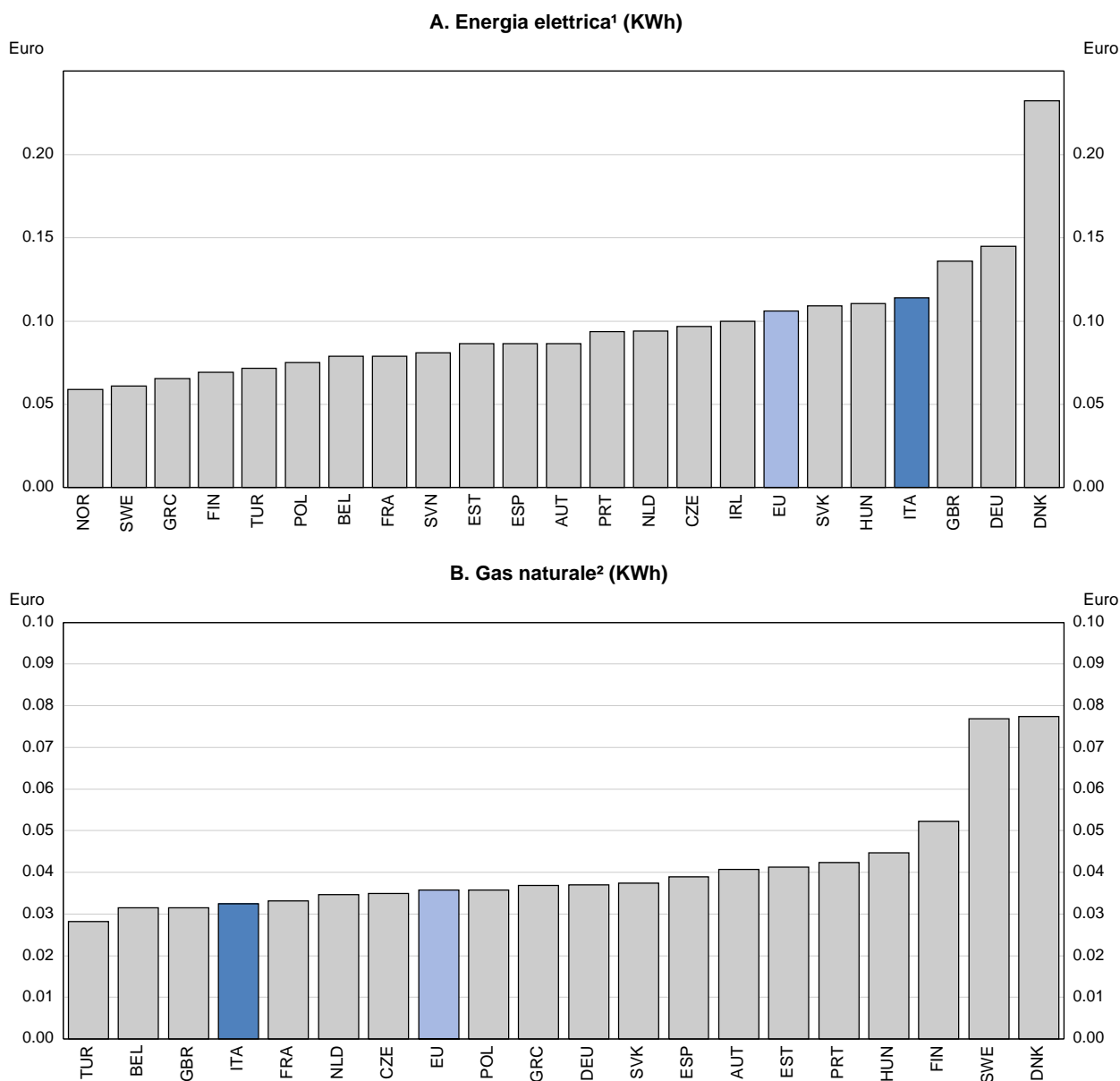
Liberalizzare i servizi e migliorare la concorrenza

Oltre alla riforma specificamente destinata al mercato del lavoro, anche le politiche a sostegno dei mercati dei prodotti possono contribuire a promuovere la creazione di posti di lavoro, se ben definite. Ciò riguarda in particolare i mercati chiusi all'ingresso, che non consentono alle nuove imprese di portare nuova concorrenza e accrescere l'attività economica. I precedenti *Studi economici* e i *Rapporti sulla riforma della regolamentazione* dell'OCSE contenevano raccomandazioni sulla liberalizzazione dei servizi e sul rafforzamento della concorrenza. Le riforme lanciate nel 2012 hanno portato progressi in alcuni settori, tra cui la liberalizzazione delle professioni regolamentate (avvocati, commercialisti, architetti, farmacisti, ecc.), e a una migliore regolamentazione del servizio idrico e dei trasporti. Resta particolarmente importante promuovere una maggiore concorrenza, in particolare nelle industrie di rete, nei servizi locali, nelle professioni regolamentate e nel settore della vendita al dettaglio. Esistono ancora delle barriere all'ingresso che è necessario ridurre o eliminare. La liberalizzazione fallita dei taxi e dei servizi legali, illustra le difficoltà politiche che ciò comporta.

I servizi pubblici locali (quali i trasporti pubblici, il trattamento e la fornitura idrica, la gestione dei rifiuti) sono in molti settori dominati da monopoli concessi a società di proprietà dei governi locali, o ad essi strettamente legate. C'è solitamente l'obbligo di indire gare pubbliche d'appalto, ma queste sono spesso alterate e possono essere evitate a certe condizioni. Le autorità locali devono pubblicare sui loro siti i rapporti sull'appalto dei servizi locali e giustificare la scelta di un determinato metodo di aggiudicazione dell'appalto. Inoltre, devono trasmettere tale rapporto all'osservatorio per i servizi pubblici locali, istituito presso il Ministero dello Sviluppo Economico. Dal 2012, l'Autorità Garante della concorrenza ha la facoltà di contestare le azioni delle autorità locali, e sono state adottate nuove misure di trasparenza per la spesa pubblica locale volte a rendere più chiaro come viene speso il denaro pubblico. Sono state create nuove autorità di regolamentazione, in linea con le precedenti raccomandazioni, per il servizio idrico e i trasporti. Devono adesso ricevere garanzie sulle prerogative e le risorse necessarie per poter esercitare la loro funzione in modo indipendente. Tali misure dovrebbero essere fatte per poter migliorare insieme l'efficienza grazie a una migliore concorrenza nel mercato. Dove esistono monopoli naturali, la concorrenza "per il mercato" può essere applicata mediante gare d'appalto competitive per aggiudicarsi il diritto di gestire dei servizi per un certo numero di anni. In alcuni casi, la privatizzazione di enti pubblici esistenti può costituire un passo importante verso una maggiore concorrenza. La legge di bilancio del 2015 consente di escludere i ricavi provenienti da tale privatizzazione dal Patto di Stabilità Interno.

Figura 7. Prezzi bassi del gas, prezzi alti dell'elettricità

Settore industriale, 2013 o ultimo anno disponibile



Fonte: IEA database.

Sul piano nazionale, i prezzi elevati dei prodotti energetici penalizzano, in termini di costi, le aziende italiane. L'Italia dispone di poche fonti energetiche proprie a basso costo oltre agli importanti impianti idroelettrici nel nord del Paese, e non bisogna quindi stupirsi se i prezzi sono a volte più alti rispetto a quelli dei suoi vicini. Tuttavia, il livello elevato dei prezzi è anche ascrivibile all'inadeguatezza dei collegamenti infrastrutturali con il resto dell'Europa, sebbene le connessioni siano migliorate negli ultimi anni. Il mercato del gas mostra come la liberalizzazione e i collegamenti con il mercato europeo possono aiutare a ridurre i costi. Fino al 2012, i prezzi all'ingrosso del gas erano più alti del 20%, o più, rispetto agli altri Paesi europei (GME, 2014). Tale divario è stato oggi completamente colmato grazie alla liberalizzazione del mercato a pronti e alla separazione

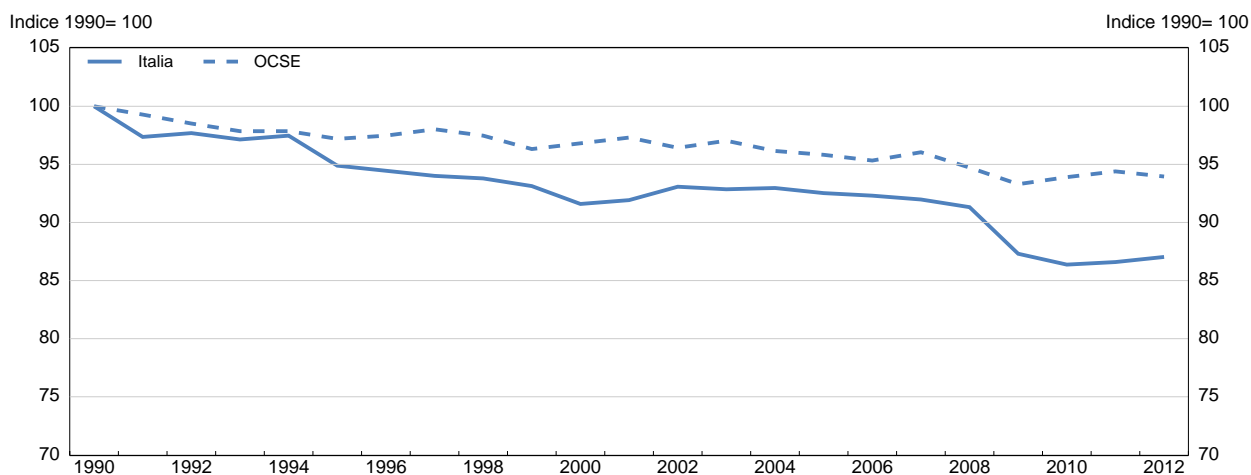
proprietaria, a dimostrazione di come alcune misure possano avere effetti rapidi (Figura 7). Tuttavia i prezzi dell'elettricità rimangono ben al di sopra degli altri Paesi, nonostante qualche liberalizzazione già introdotta. Questo è in parte dovuto ai costi delle materie prime e all'impatto della corsa alle energie rinnovabili, ma migliori infrastrutture di trasmissione, un'ulteriore liberalizzazione e una regolamentazione efficace ridurrebbero il divario, come nel caso del gas.

Oltre alle riforme destinate ad accrescere la produttività e la produzione, sono necessarie riforme per ridurre le ricadute negative in termini di qualità della vita, a causa dell'inquinamento e di altri danni ambientali. Il recente rapporto sulle performance ambientali dell'OCSE contiene numerose raccomandazioni in questo campo, che permetterebbero di migliorare i risultati ambientali e ridurre i costi ad essi associati (OECD, 2013c). Esse includono la razionalizzazione delle misure incentivanti per l'efficienza energetica e la necessità di assicurarsi che i molteplici incentivi non comportino costi eccessivi. Va esteso l'uso di meccanismi basati sui prezzi, come le misure tariffarie sul traffico e sull'inquinamento, per ridurre le emissioni dei veicoli utilizzati nelle aree urbane, e la tassazione sui veicoli dovrebbe essere ristrutturata per includere aspetti legati all'emissione di CO₂ e ad altri fattori ambientali.

Nell'ambito dell'Accordo dell'Unione Europea sulla condivisione degli oneri volto a raggiungere l'obiettivo europeo durante il primo periodo di impegno del protocollo di Kyoto, l'Italia si è impegnata a ridurre le emissioni di GHG del 6,5% rispetto ai livelli del 1990 (livello già basso rispetto a molti Paesi) nel periodo di adempimento 2008-2012. L'Italia dovrà acquistare crediti di carbonio per raggiungere quest'obiettivo, ma i finanziamenti necessari non sono ancora stati stanziati: le emissioni medie nel periodo 2008-2012 erano del 4,6% più basse rispetto ai livelli del 1999 (ISPRA, 2014; OECD, 2015). Ciò avviene nonostante l'Italia ottenga migliori risultati rispetto alla media dell'OCSE in materia di riduzione delle emissioni di biossido di carbonio per unità di energia primaria (Figura 8).

Figura 8. Indice di intensità di carbonio del mix energetico

Emissioni di CO₂ da combustione di carburante per consumo totale di energia primaria, indice 1990 = 100



1. L'indice di intensità di carbonio del settore energetico (ESCII) dell'AIE rileva quante tonnellate di biossido di carbonio (CO₂) sono emesse per ogni unità di energia fornita (TPES, fornitura totale di energia primaria). Tale indice mostra l'impatto globale aggregato dei cambiamenti nelle tecnologie di fornitura negli ultimi decenni.

Fonte: "Indicatori per le emissioni di CO₂", AIE (2013), *Statistiche sulle emissioni di CO₂ da combustione di carburante*, AIE (database), Agenzia internazionale dell'energia.

La strategia dell'Italia per la mitigazione dei cambiamenti climatici è dipesa eccessivamente dalla promozione delle energie rinnovabili tramite incentivi economici. Gli incentivi non sono stati

ben coordinati e sono stati ripetutamente cambiati, creando incertezza sui mercati. Tra il 2009 e il 2012 la produzione di energia da fonti rinnovabili è stata supportata da tre diversi meccanismi: un premio incentivante per il fotovoltaico, un sistema di certificati verdi e tariffe incentivanti per le altre fonti rinnovabili. Il costo di tali incentivi viene finanziato mediante un sovrapprezzo addebitato nella bolletta dell'elettricità. In Italia, gli incentivi per le energie rinnovabili sono stati generosi, e hanno favorito un notevole aumento della produzione di energia da fonti rinnovabili, che ha permesso di raggiungere gli obiettivi europei, ma ha portato a un aumento dei costi per i consumatori finali e comportato costi elevati di riduzione dei GHG (OECD, 2013c). Sono state anche introdotte misure specifiche per ridurre i costi dell'elettricità per le piccole imprese. Per ridurre rapidamente i costi, sono stati introdotti dei cambiamenti a posteriori e i programmi di incentivi così modificati sembrano più efficienti sotto il profilo economico (IEA, 2015). Tuttavia, gli aspetti retroattivi di questi cambiamenti potrebbero minare la fiducia degli investitori e far aumentare il costo del capitale per i futuri investimenti.

Riquadro 3. Raccomandazioni per il mercato del lavoro e la concorrenza

Principali raccomandazioni

- Attuare pienamente il contratto unico a tutela crescente, che prevede che le tutele aumentino gradualmente con il passare del tempo, pur salvaguardando i contratti esistenti.
- Modificare la composizione della spesa nelle politiche attive del mercato del lavoro: limitare i programmi di formazione a coloro che ne hanno più bisogno; fornire assistenza ai disoccupati in cerca di lavoro in base alla loro situazione specifica.
- Incoraggiare la partecipazione delle donne alla forza lavoro mediante orari di lavoro più flessibili e promuovendo una più ampia offerta di servizi di buona qualità di assistenza all'infanzia e agli anziani.
- Attuare pienamente il sistema unico di indennità di disoccupazione. Condizionare l'indennità di disoccupazione all'obbligo di cercare attivamente un lavoro, e di accettare le offerte di lavoro e di formazione.
- Incoraggiare le parti sociali a raggiungere accordi salariali a livello aziendale con i rappresentanti di una maggioranza dei loro dipendenti.
- Adottare una legge sulla concorrenza seguendo le raccomandazioni dell'Autorità per la concorrenza di introdurre la concorrenza nei servizi pubblici locali, di migliorare la concorrenza nel settore assicurativo, nel settore bancario, nelle industrie di rete, nelle professioni regolamentate e nel commercio al dettaglio.

Altre raccomandazioni

- Monitorare attentamente l'impatto delle riforme del mercato del lavoro nel ridurre il ricorso ai tribunali. Prendere in considerazione la generalizzazione dell'indennità di licenziamento legata alla durata del servizio in caso di licenziamento per motivo oggettivo (esuberanti) a livelli abbordabili, non più elevati della media OCSE.
- Monitorare attentamente le iniziative volte a contrastare la disoccupazione giovanile.

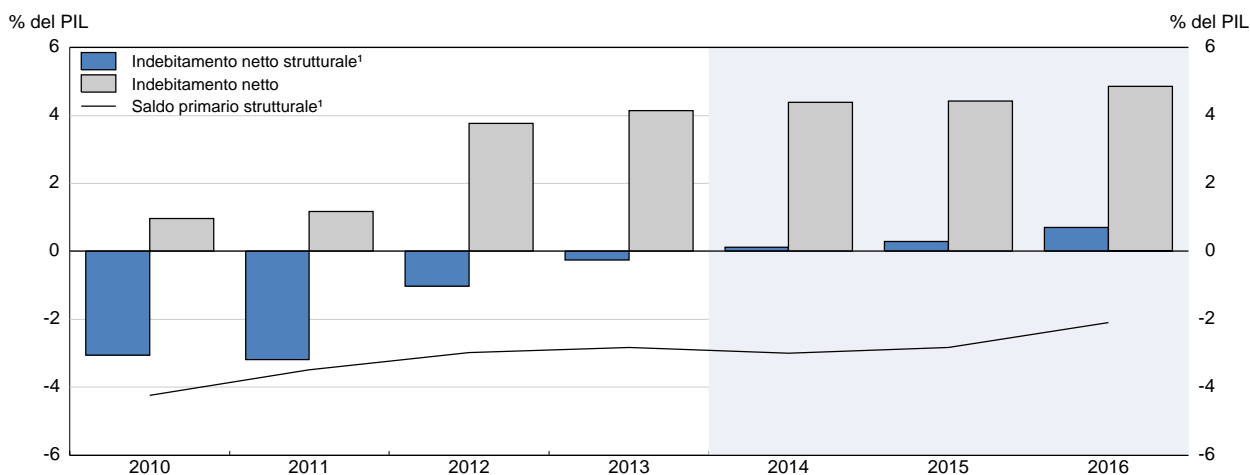
Affrontare le sfide di bilancio e finanziarie

Il saldo di bilancio strutturale dell'Italia è migliorato, sebbene questo miglioramento sia stato in parte occultato dal forte rallentamento congiunturale. Gli sforzi passati hanno creato le precondizioni per riportare il rapporto debito/PIL su un percorso discendente, non appena la crescita

economica tornerà. Tenendo conto degli effetti della recessione ed escludendo l'onere sul debito, il saldo di bilancio è migliorato di 4-5 punti percentuali del PIL dal 2009, con la maggior parte degli aggiustamenti operati nel 2012 (Figura 9). Per il 2015 l'OCSE prevede un modesto avanzo strutturale. Nelle stime del Governo e della Commissione Europea l'output gap è inferiore a quello stimato dall'OCSE, pertanto in esse risulta un deficit strutturale di bilancio (Tabella 5). Nel programma di stabilità dell'aprile 2014 il Governo prevedeva un ulteriore aggiustamento dei conti pubblici, ma è stato ritardato per non deprimere la domanda interna, una posizione che si giustifica di fronte alla crescita estremamente debole della zona euro.

Le previsioni ufficiali devono essere caute al fine di evitare una sovrastima del gettito fiscale e un eccesso di spesa pubblica qualora la crescita si dimostrasse più debole del previsto, in particolare quando tali previsioni sono soggette a significativi rischi al ribasso. In futuro, la verifica delle previsioni ufficiali da parte dell' "Ufficio parlamentare di bilancio" (UPB), creato di recente, potrebbe favorire una maggiore cautela nelle previsioni sulle prospettive economiche a breve termine e sulla finanza pubblica. Il mandato dell'UPB non richiede di effettuare proprie previsioni; tuttavia, la sua abilità di valutare le previsioni del Governo sarebbe migliore se potesse sviluppare la propria capacità di previsione.

Figura 9. L'avanzo primario strutturale è oggi più ampio



1. In Percentuale del PIL potenziale.

Fonte: OECD Economic Outlook 96 Database.

Tabella 5. Risanamento fiscale nei bilanci successivi

Saldo di bilancio strutturale (saldo primario strutturale), % PIL								
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Livello del debito previsto per il 2017, % PIL ^{1,2}
2012	-3.6 (1.3)	-0.9 (4.6)	0.0 (5.9)	-0.2 (5.7)	-0.4 (5.7)			105
2013	-3.6 (1.4)	-1.3 (4.3)	-0.4 (5.0)	-0.3 (5.1)	0.0 (5.3)	0.0 (5.3)	0.0 (5.2)	115
2014		-1.5 (3.7)	-0.7 (4.2)	-0.9 (3.8)	-0.6 (4.0)	-0.4 (4.1)	0.0 (4.2)	125

1. Il debito dovuto al finanziamento del EFSF e dell'ESM, circa il 3,6% del PIL, è escluso. Le previsioni del debito nella documentazione originale di bilancio sono state corrette per tenere conto del nuovo sistema di contabilità nazionale.

2. Il bilancio del 2012 non contiene previsioni successive al 2015. La tabella mostra una stima per il 2017 basata sulle previsioni per il 2015.

Fonte: Ministero delle Finanze, "Aggiornamento DEF" in anni successivi.

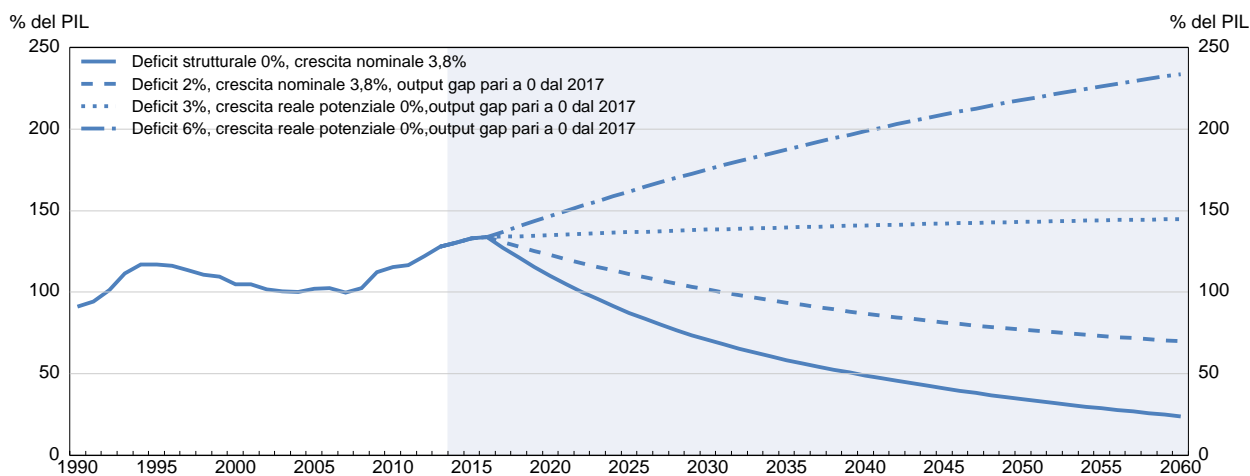
Nota di lettura: la documentazione pre-bilancio pubblicata nel settembre 2013 prevede un deficit strutturale dello 0,3% del PIL per il 2014, un avanzo primario strutturale del 5,1% del PIL. Secondo le stesse proiezioni, il rapporto tra debito e PIL (corretto in funzione delle esclusioni della nota 1) dovrebbe scendere al 115% entro il 2017.

Secondo i calcoli dell'OCSE, l'Italia registrerà un avanzo strutturale dopo la stretta programmata per il 2015-16. Pur assumendo un output gap inferiore (leggermente al di sopra del 4% nel 2014) rispetto alla stima dell'OCSE (che è pari a circa il 6%), il Ministero dell'Economia e delle Finanze stima che il saldo di bilancio corretto per il ciclo e al netto delle misure una tantum sarà in pareggio nel 2017. In base alle regole fiscali dell'UE, l'Italia avrà quindi raggiunto il suo obiettivo di bilancio di medio termine. Tecnicamente, la regola del debito (in base alla quale un paese si impegna a continuare l'aggiustamento se il rapporto debito/PIL non si riduce ogni anno di un ventesimo della differenza tra il suo livello e il 60%) implicherebbe che l'Italia dovrebbe consolidare ulteriormente. Tuttavia, considerando la debolezza dell'economia, la politica di bilancio sembra appropriata e l'Italia dovrebbe utilizzare pienamente la flessibilità consentita dalle regole dell'Unione Europea.

Con il bilancio strutturale in pareggio già nel 2014, l'Italia ha raggiunto il punto necessario a ridurre il rapporto debito/PIL nel medio termine. Una volta chiuso il divario tra prodotto effettivo e potenziale, e imboccata la strada della crescita, il debito si ridurrà stabilmente, raggiungendo il 60% del PIL subito dopo il 2030 (Figura 10; vedi anche Denk, 2013, OECD, 2013a). Con la stima più bassa del prodotto potenziale utilizzata dal Governo, il debito continua a diminuire, anche se con maggiore gradualità. Le stime del prodotto potenziale (e conseguentemente dell'output gap) e della crescita potenziale futura sono soggette ad incertezza. Se la ripresa non arrivasse, o se le attuali stime di crescita debole diventassero ottimistiche e il deficit di bilancio tornasse al livello medio degli ultimi 30 anni (6% del PIL), il debito diminuirebbe più lentamente o potrebbe ricominciare a crescere.

Mantenere una solida posizione di finanza pubblica dipenderà in gran parte dall'abilità dell'Italia a preservare la fiducia dei mercati finanziari e garantire livelli di spread tipici di condizioni di basso rischio. Con emissioni di debito pubblico pari a oltre il 20% del PIL ogni anno, mantenere la fiducia degli investitori obbligazionari è quindi essenziale. Per riuscire a ridurre il debito, sarà fondamentale evitare di ripetere gli errori del passato e tenere sotto controllo il saldo di bilancio. Una volta che il debito sarà diminuito, sarà possibile tagliare le tasse o aumentare la spesa primaria, a condizione che i tassi d'interesse rimangano bassi.

Figura 10. Il debito si ridurrà se il saldo di bilancio rimarrà in pareggio Percentuale del PIL



Nota: Le simulazioni assumono la chiusura dell'output gap entro il 2017. Con un bilancio in pareggio e una crescita nominale al 3,8% (come in OECD@100) il rapporto debito/PIL scenderà al 60% in 20 anni, in linea con le regole UE.

Fonte: Ministero delle Finanze, calcoli e stime dell'OCSE.

Tenere sotto controllo le sopravvenienze passive

Il debito nascosto pone rischi potenziali. Una fonte di rischio sono stati i pagamenti arretrati delle regioni e di altri enti. Non si conosce ancora esattamente la loro entità, ma sono stati compiuti progressi per migliorare l'informazione centralizzata su tali debiti. Il Governo ha predisposto pagamenti di tale debito per un valore pari a circa il 4% del PIL di tale debito nel 2013-2014. Secondo le ultime stime, l'ammontare effettivo totale era inferiore. Alla fine del 2014, una quota del debito, pari a circa il 2% del PIL era stata saldata e il Governo stimava che sarebbe stato necessario saldare un'ulteriore quota per un importo ulteriore non superiore all'1% del PIL sarebbe stato necessario. I nuovi metodi di contabilità e la fatturazione elettronica già in funzione dovrebbero permettere di tenere sotto controllo tali sopravvenienze passive. Altre fonti di possibile debito futuro sono le sopravvenienze passive quali le garanzie, le passività di aziende statali e i costi potenziali dei salvataggi delle banche, a volte necessari in situazioni di crisi. La documentazione di bilancio mostra sopravvenienze passive in garanzie statali, per un totale di 99 miliardi di euro (circa il 6% del PIL), di cui 82 miliardi imputabili al settore finanziario. Tali dati sono regolarmente trasmessi a Eurostat, per migliorare la trasparenza ma di più può essere fatto per valutare le potenziali debolezze, al fine di accrescere la fiducia nella sostenibilità delle finanze pubbliche.

Tabella 6 . Debito pubblico, arretrati e sopravvenienze passive, 2013

Miliardi di euro	
Debito pubblico, Definizione di Maastricht	2070
di cui:	
Prestiti a enti stranieri (bilaterale, EFSF e ESM)	56
Sopravvenienze passive:	
Garanzie statali	99
di cui:	
Settore finanziario	82
Memo: PIL, 2013	1619

Fonte: Ministero dell'Economia e delle Finanze, Banca d'Italia e Istat; secondo la metodologia Eurostat.

Tra gli aspetti positivi, i futuri impegni di spesa per le pensioni pubbliche sono stati messi sotto controllo. In seguito alle misure prese nel 2012, sono destinati a diminuire dell'1% del PIL nei prossimi 10 anni, per poi aumentare leggermente. Tuttavia, in Italia rappresentano ancora una percentuale del PIL più elevata rispetto a molti altri Paesi.

Migliorare l'efficienza della spesa pubblica

Viste le prospettive di un bilancio all'insegna del rigore negli anni a venire, le scarse risorse pubbliche devono essere utilizzate nel modo più efficiente possibile. L'attuale e il precedente Governo hanno lanciato diverse iniziative per migliorare l'efficienza della spesa pubblica. I confronti di benchmarking possono dire molto sull'efficienza della spesa pubblica. Ad esempio, nel 2009, il confronto della spesa per l'istruzione obbligatoria con i risultati della valutazione PISA ha mostrato che molti Paesi ottengono risultati migliori con un livello simile di spesa o gli stessi risultati con un livello di spesa più basso (Boarini, 2009; OECD, 2009); da allora la spesa per l'istruzione è stata considerevolmente ridotta, ma i risultati della valutazione PISA non sono peggiorati.

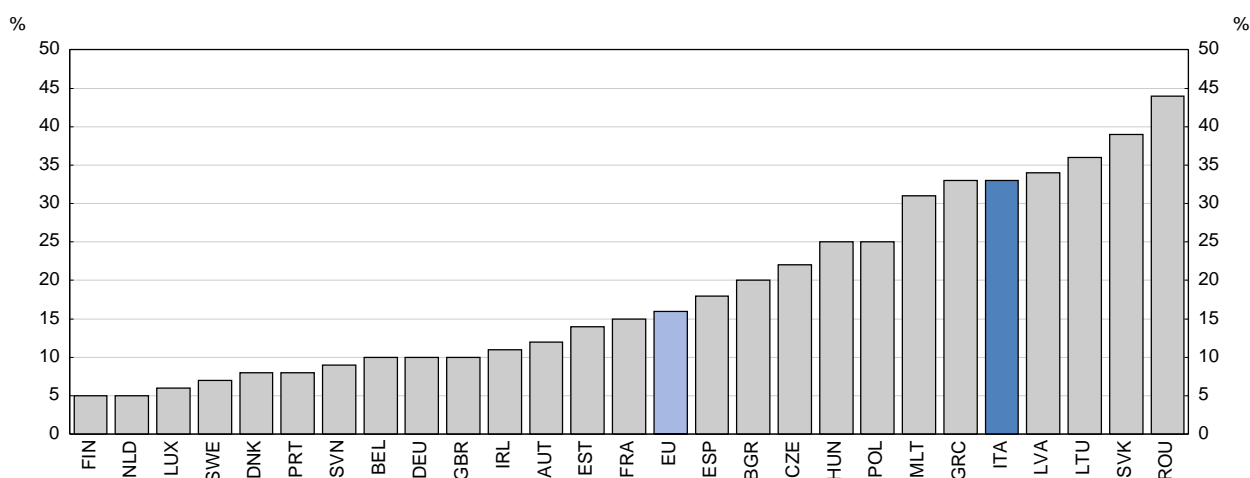
Una spending review avviata alla fine del 2013 si prefiggeva di applicare il benchmarking per effettuare una vasta gamma di confronti, ma non tutti gli studi sono stati completati. Altri metodi hanno individuato la possibilità di realizzare risparmi mediante un migliore uso della tecnologia, la riorganizzazione, l'accorpamento o l'abolizione di enti pubblici, a livello locale e regionale. Alla luce di tutti questi elementi, la spending review stimava (adottando quelle che definiva "ipotesi prudenziali") che il rapporto tra spesa primaria e PIL poteva essere ridotto di 2 punti percentuali entro il 2016 (Commissario straordinario, 2014). Un risparmio non indifferente.

È importante che l'approccio della spending review – benchmarking costante e attenzione alle possibilità di migliorare l'efficienza – sia adottato da tutta la pubblica amministrazione. Altrimenti le inefficienze riappariranno anche in presenza di risparmi iniziali. A questo proposito, sono stati compiuti alcuni importanti progressi, tra cui un uso più diffuso della centrale di acquisti CONSIP, come raccomandato nei precedenti *Studi economici*, e lo sviluppo della banca dati online (SIOPE) per il controllo pubblico della spesa degli enti locali.

Agevolazioni fiscali

Poiché tutte le tasse creano distorsioni e i redditi alti sono necessari per garantire la sostenibilità fiscale, è essenziale disporre di un sistema fiscale efficiente. Una delle debolezze del sistema fiscale italiano è l'elevato numero di agevolazioni fiscali. Riducendole si amplierebbe la base imponibile, consentendo di ottenere le stesse entrate con aliquote d'imposta più basse. Un rapporto del Ministero delle Finanze del 2011 individua 720 casi di eccezioni o aliquote ridotte. Un gran numero di queste aliquote, tra cui molte delle più costose in termini di perdita di gettito (ad esempio, la soglia al di sotto della quale non è dovuta alcuna imposta), sono una parte necessaria di un sistema fiscale equo ed efficiente, ma molte non lo sono e le perdite totali di gettito sono elevate. Il bilancio del 2015 abolisce 7 agevolazioni (mentre ne introduce altre), ma non interviene sull'IVA, la cui struttura ha urgente bisogno di essere revisionata.

Figura 11. Stime del divario dell'IVA in 26 Paesi dell'UE, 2012



Nota: Il divario dell'IVA è la differenza tra l'importo realmente riscosso e l'ammontare di entrate relative all'IVA atteso (VTTL), in termini assoluti o in percentuale. Il VTTL è un importo stimato di IVA teoricamente riscotibile secondo la legislazione IVA.

Fonte: Commissione Europea, 2012.

L'applicazione di riduzioni fiscali e di esenzioni ai fini dell'IVA, per lo più a scopo redistributivo, genera in Italia perdite di gettito due volte più elevate rispetto agli altri Paesi dell'UE (Figura 11). Ulteriori perdite sono ascrivibili all'inadempimento, pari probabilmente al 2% del PIL (Tyson, 2014). Molte riduzioni ed esenzioni dell'IVA sono presentate come misure redistributive, ma tali obiettivi possono in genere essere raggiunti a costi minori con misure di spesa mirate. Le famiglie ricche ricevono tanti benefici in termini aggregati dalla riduzione delle aliquote quanto le famiglie povere. Nel peggiore dei casi, le famiglie ricche ricevono maggiori benefici in termini aggregati delle famiglie povere. Un esame individuale di questo tipo di misure è necessario. Per i bilanci futuri, sarà necessario convocare una sessione parlamentare straordinaria per discutere il rapporto annuale sulle agevolazioni fiscali e decidere eventuali abolizioni o riduzioni. La revisione prevista del sistema italiano di sussidi sociali offre una buona opportunità per eliminare le agevolazioni costose e aumentare i sussidi mirati, incrementando potenzialmente l'importo totale della redistribuzione.

Il Patto di Stabilità Interno

Il Patto di Stabilità Interno (PSI) consiste in una serie di misure volte a garantire che la posizione finanziaria degli enti locali, provinciali e regionali sia in linea con gli obblighi dell'Italia ai sensi delle regole fiscali dell'Unione Europea. Introdotto nel 1999, è stato progressivamente modificato, con

obiettivi diversi per le regioni, le province e i comuni, e norme specifiche per la spesa sanitaria (la voce più importante e di competenza delle Regioni). Le regole fiscali dell'Unione Europea riguardano solamente i deficit e il debito lordo, cosicché il PSI avrebbe potuto essere concepito solo per i deficit, con obiettivi di risanamento per gli enti indebitati. Oltre a questi obiettivi, il PSI ha perseguito anche altri obiettivi, in particolare perseguendo priorità nazionali di spesa, esentando alcuni tipi di spesa. Le modalità cambiano ogni anno. Alcuni dei problemi iniziali legati alle diverse definizioni di spesa sono stati risolti e nuove procedure contabili permettono allo Stato di monitorare in profondità gli sviluppi della finanza pubblica a livello territoriale.

La legge delega del 2009 prevedeva il passaggio a un sistema di federalismo fiscale nel quale i trasferimenti dallo Stato alle Regioni e agli enti locali erano effettuati sulla base di una stima standard dei finanziamenti necessari ad attuare politiche approvate a livello nazionale. Le Regioni e gli enti locali potrebbero utilizzare le imposte locali per finanziare le loro priorità di spesa e un meccanismo di compensazione fiscale consente una piccola redistribuzione alle regioni e ai comuni più poveri. Alcune disposizioni della legge del 2009 sono state attuate. I costi standard sono oggi applicati alla sanità e ad una gamma crescente di voci di spesa. Ma i trasferimenti dallo Stato alle Regioni e agli enti locali sono ancora fortemente influenzati dai livelli storici di spesa più che dai bisogni. La riforma costituzionale prevede di finanziare gli enti locali sulla base dei costi standard.

Una volta che i nuovi accordi costituzionali saranno in vigore, così come il federalismo fiscale secondo il modello della legge delega del 2009, corretto per essere in linea con la nuova struttura delle Regioni, sarà possibile semplificare il Patto di Stabilità Interno. Con una competenza fiscale subnazionale e delle responsabilità di spesa ben definite, non sarà sempre necessario l'intervento dello Stato. Un PSI semplificato dovrebbe essere in grado di focalizzarsi essenzialmente sui deficit e sulla riduzione del debito, ove necessario, piuttosto che sui tetti di spesa, e senza particolari eccezioni. Una legge del 2012 prevede l'introduzione di una regola sul pareggio di bilancio per i governi locali a partire dal 2016. La legge di bilancio del 2015 impone già un pareggio di bilancio alle regioni a statuto ordinario a partire dal 2015.

Riquadro 4. Raccomandazioni per le politiche fiscali e finanziarie

Principali raccomandazioni

- Attenersi alla strategia fiscale pianificata in modo da riportare il rapporto debito/PIL su un percorso discendente.
- Promuovere un uso maggiore degli appalti centralizzati, dei sistemi di informazione sui costi e del benchmarking.
- Adottare con urgenza provvedimenti per ridurre il livello di crediti non esigibili nel settore bancario, anche migliorando il regime di insolvenza applicato ai debitori in sofferenza.
- Proseguire gli sforzi per ridurre l'evasione fiscale mediante un'applicazione più efficace della legge e rafforzare il rispetto degli obblighi fiscali mediante procedure di riscossione semplificate. Ampliare la base imponibile, in particolare riducendo il numero di agevolazioni fiscali, e semplificare il sistema fiscale.

Altre raccomandazioni

- Continuare a valutare l'entità delle sopravvenienze passive, inclusa la vulnerabilità delle finanze pubbliche ai rischi associati al settore finanziario.
- Rendere la tassazione più eco-compatibile riducendo il divario tra le accise sul gasolio e sulla benzina.
- Spostare il carico fiscale dall'energia elettrica ai prodotti energetici utilizzati per produrla, calcolando i tassi rispettivi in base alle emissioni di biossido di carbonio e altre sostanze inquinanti associate ad ogni carburante.
- Attuare la riforma prevista del Patto di Stabilità Interno per regolamentare l'indebitamento complessivo degli enti locali, perseguendo obiettivi di risanamento per gli enti indebitati. Sostituire alle sue ampie disposizioni, un modello di federalismo fiscale che rispecchi il livello voluto di decentralizzazione.
- In assenza di progressi significativi nel ridurre i crediti non esigibili, prendere in considerazione la creazione di un'azienda pubblica specializzata nella gestione di asset ("bad bank") per accelerare il processo, nel rispetto delle disposizioni in vigore in materia di aiuti di Stato.

BIBLIOGRAFIA

- Adalet McGowan, M. and D. Andrews (2015), "Skill Mismatch and Public Policy in OECD countries", OECD Economics Department Working Papers, di prossima pubblicazione.
- Allio, L. and N. Rangone (2015), "Anti-corruption and transparency initiatives for a more accountable and efficient public administration in Italy," OECD Economics Department Working Paper, di prossima pubblicazione.
- Andrews, D and F. Cingano (2014), "Public Policy and Resource Allocation: Evidence from firms in OECD countries", *Economic Policy* 29(78), pp. 253-296.
- Andrews, D., C. Criscuolo and C. Menon (2014), "Do Resources Flow to Patenting Firms?: Cross-Country Evidence from Firm Level Data", OECD Economics Department Working Papers, No. 1127.
- Banks, G. (2011), "Independent policy advice and the Productivity Commission", Swinburne University Chancellor's Lecture, September, Canberra.
- Boarini, R. (2009) "Towards better schools and more equal opportunities for learning in Italy", OECD Economics Department Working Papers, no. 727.
- Commissario straordinario per la revisione della spesa (2014), "Proposte per una revisione della spesa pubblica (2014-16)" inedito
- Commission on Corruption in public administration (2012), "La corruzione in Italia. Per una politica di prevenzione, rapporto della Commissione per lo studio e l'elaborazione di proposte in tema di trasparenza e prevenzione della corruzione nella pubblica amministrazione," Roma
- Clarich, M. e B. G. Mattarella (2010) "Leggi più amichevoli: sei proposte per rilanciare la crescita," Centro Studi Confindustria, Scenari economici No. 8, giugno.
- Department of Public Administration, Commission against corruption (2008), "Il Fenomeno della Corruzione in Italia: prima mappa dell'Alto Commissario Anticorruzione."
- Denk, O. "Italy and the euro area crisis: securing fiscal sustainability and financial stability," OECD Economics Department Working Papers, no. 1065.
- European Commission (2012), "Update Report to the Study to quantify and analyse the VAT Gap in the EU-27 Member States, TAXUD/2013/DE/321."
- Gandrud, G. and M. Halleberg (2014) "Bad banks in the EU: the impact of Eurostat rules" Bruegel working paper 2014/15.
- GME (2014), *Newsletter del GME*, Gestore Mercati Energetici newsletter no. 75, Ottobre.
- IEA (2015), *Energy Policies of IEA Countries: Italy 2015*, OECD Publishing, di prossima pubblicazione.
- IMF (2013), "The dog that didn't bark: has inflation been muzzled or was it just sleeping", World Economic Outlook, IMF, Aprile.
- Jin, Y., R. Fukahori, and H. Morgavi (2015), "Identifying the Most Cost Effective Active Labour Market Policies for Different Job Seekers", OECD Economics Department Working Paper, di prossima pubblicazione Johansson, Å, C. Heady, J. Arnold, B. Brys and L. Vartia (2008), "Taxation and Economic Growth" OECD Economics Department Working Papers, no. 620.

- MEF (2007) “Rapporto intermedio sulla revisione della spesa”, Ministero dell’Economia e delle Finanze, Commissione Tecnica per la Finanza Pubblica.
- MEF (2008) “La revisione della spesa: rapporto 2008”, Ministero dell’Economia e delle Finanze, Commissione Tecnica per la Finanza Pubblica.
- MEF (2011), “Gruppo di lavoro sull’erosione fiscale, Relazione Finale”, Ministry of Economy and Finance, Novembre.
- MEF (2014a), “Italy’s Structural Reforms”, Ministry of Economy and Finance, settembre.
- MEF (2014), “Rapporto sulla realizzazione delle strategie di contrasto all’evasione fiscale”, Ministero dell’Economia e delle Finanze, http://www.mef.gov.it/documenti-allegati/2014/Rapporto_art6_dl66_13_luglio.pdf.
- O’Brien, P. S., “Policy implementation in Italy: legislation, public administration and the rule of law,” OECD Economics Department Working Papers, no. 1064.
- OECD (2009a), *OECD Economic Surveys: Italy*.
- OECD (2009b), *Regulatory reform in Italy: better regulation to strengthen market dynamics*.
- OECD (2013a), *OECD Economic Surveys: Italy*.
- OECD (2013b), *OECD Employment Outlook, 2013*.
- OECD (2013c), *OECD Environmental Performance Reviews, Italy, 2013*.
- OECD (2013d), *OECD Integrity Review of Italy: Reinforcing Public Sector Integrity, Restoring Trust for Sustainable Growth*.
- OECD (2014a), *OECD Economic Surveys: Spain*.
- OECD (2014b), “The distributional effects of consumption taxes in OECD countries: update report”, [CTPA/CFA/WP9\(2014\)14](#).
- Palumbo, G., G. Giupponi, L. Nunziata and J. Mora Sanguinetti (2013), “The Economics of Civil Justice: New Cross-country Data and Empirics” OECD Economics Department Working Papers, no. 1064.
- Pohl, J. (2013), “Temporal Validity of International Investment Agreements: A Large Sample Survey of Treaty Provisions”, OECD Working Papers on International Investment, 2013/04.
- Tyson, J. (2014), “Reforming Tax Expenditures in Italy: What, Why, and How?” IMF Working Paper WP/14/7

Capitolo 1

RIFORMA DEL MERCATO DEL LAVORO PER IL LAVORO DI QUALITÀ PIÙ NUMEROSI E MIGLIORI

Un mercato del lavoro ben funzionante è indispensabile per promuovere la creazione di posti di lavoro, aumentare gli standard di vita, e di sviluppare una società coesa. In Italia, le varie carenze del mercato del lavoro hanno portato a alto tasso di disoccupazione, bassa partecipazione alle forze di lavoro e mancata corrispondenza lavoro-skill. Queste carenze hanno contribuito al problema della distribuzione delle risorse, distribuzione del reddito, e bassa produttività, riducendo il benessere delle persone. L'attuale Governo, in seguito alle riforme dei governi precedenti ", è l'introduzione di un pacchetto di riforme del mercato del lavoro - la legge Jobs - per migliorare il mercato del lavoro in modo coerente. La riforma renderà il mercato del lavoro più flessibile e inclusivo, e ridurre la dualità. Il problema di lunga durata dell'esecuzione effettiva dovrà essere superato, con una maggiore attenzione alla rapida attuazione da parte del Governo attuale. Un insieme di istituzioni ben progettato, e non le politiche del mercato del lavoro solo, ma anche la regolamentazione del sistema di istruzione e mercato del prodotto, favorirebbe una maggiore partecipazione alla forza lavoro, in particolare tra le donne, e produrre nuovi e migliori posti di lavoro di qualità in un'economia più skill-intensive.

Capitolo 2

Mantenere la sostenibilità fiscale: questioni fiscali strutturali

Importanti progressi sono stati compiuti in movimento verso la sostenibilità delle finanze pubbliche, grazie al consolidamento sostanziale su entrambi i lati di spesa e delle entrate. Ulteriori miglioramenti strutturali possono costruire su questi risultati e, più radicalmente, sostenere il programma di riforme del Governo volti a migliorare la produttività e la crescita. La compliance fiscale è più costosa per le aziende in Italia che nella maggior parte dei Paesi OCSE, mentre le spese di imposta sono molto numerosi. La semplificazione del sistema fiscale in grado di aumentare gli investimenti e la crescita, ma anche la riduzione dei costi in agenzia fiscale e migliorando la conformità. Rapporto qualità-prezzo della spesa pubblica è sempre importante, ma in modo particolare in una situazione di ristrettezze di bilancio. Ad hoc spending review sono state intraprese, ma è necessario un approccio sistematico. Alcuni strumenti esistenti per promuovere il valore per il denaro può essere migliorata, mentre la riforma della pubblica amministrazione, compreso un migliore uso delle misure di trasparenza e lotta alla corruzione, in grado di supportare il loro uso efficace. Il Patto di stabilità interno (ISP) è stata una controparte interna necessaria delle regole fiscali europee, ma ha imposto una serie di vincoli dell'amministrazione subnazionale che vanno oltre ciò che è necessario per scopi comunitari. Riforme costituzionali, le regole di bilancio equilibrate per le amministrazioni subnazionali e realizzazione finale di regole tanto atteso sul federalismo fiscale offrono l'opportunità di semplificare notevolmente o eliminare l'ISP.

L'Economic Survey 2015 l'Italia è stata redatta nel Dipartimento di Economia da Paul O'Brien e Yosuke Jin, sotto la supervisione di Patrick Lenain. Hermes Morgavi e Josette Rabesona fornito assistenza alla ricerca statistica, e Brigitte Beyeler fornito supporto amministrativo. L'indagine ha anche beneficiato di contributi di Willem Adema, Jonathan Barr, Ivana Capozza, Chiara Criscuolo e Federica Maiorano .

L'indagine è stata discussa in una riunione del Comitato economico e lo sviluppo Review il 12 gennaio 2015 e viene pubblicata sotto la responsabilità del Segretario Generale dell'OCSE.

Ulteriori informazioni

Per ulteriori informazioni su questa sintesi, contattare:

Patrick Lenain, e-mail: patrick.lenain@oecd.org

tel.: +33 1 45 24 88 07

Paul O'Brien, e-mail: paul.obrien@oecd.org

tel.: +33 1 45 24 87 64

Yosuke Jin, e-mail: Yosuke.jin@oecd.org

tel.: +33 1 45 24 17 44

Consultare il sito: www.oecd.org/italy/economic-survey-italy.htm

Per acquistare il libro

Il presente studio può essere acquistato presso la libreria virtuale dell'OCSE, all'indirizzo: www.oecd.org/bookshop.

Le pubblicazioni e le banche di dati statistici dell'OCSE sono anche disponibili all'indirizzo: www.oecdilibrary.org.

Approfondimenti

Studi economici dell'OCSE: gli Studi economici dell'OCSE prendono in esame le economie dei Paesi membri e, a volte, anche quelle di alcuni Paesi non membri. Ogni anno sono pubblicati circa 18 studi, che possono essere acquistati singolarmente o per abbonamento. Per ulteriori informazioni, consultare la sezione Periodicals (pubblicazioni periodiche) della libreria virtuale dell'OCSE: www.oecd.org/bookshop.

Economic Outlook dell'OCSE: per ulteriori informazioni su questa pubblicazione consultare il sito Internet dell'OCSE all'indirizzo www.oecd.org/eco/Economic_Outlook.

Economic Policy Reforms: Going for Growth: per ulteriori informazioni su questa pubblicazione consultare il sito internet dell'OCSE all'indirizzo: www.oecd.org/economics/goingforgrowth.

Per maggiori informazioni sul lavoro del Dipartimento economico dell'OCSE, comprese informazioni su altre pubblicazioni, dati economici e Working Papers da scaricare, consultare il sito del Dipartimento all'indirizzo: www.oecd.org/eco

Working Papers del Dipartimento economico: www.oecd.org/eco/workingpapers

Per informazioni riguardanti il lavoro dell'OCSE sull'Italia: OECD work on Italy: www.oecd.org/italy/