

SINTESI

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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