

XVI legislatura

**Programma nazionale di riforma e
Programma di stabilità dell'Italia
per il 2011: valutazione della
Commissione europea e proposta di
raccomandazione**

70/DN
20 giugno 2011



servizio affari
internazionali
del Senato

ufficio dei rapporti
con le istituzioni
dell'Unione europea

**Unione
Europea**

Senato della Repubblica
Servizio affari internazionali
Ufficio per i rapporti con le istituzioni dell'Unione europea

XVI legislatura

**Programma nazionale di riforma e
Programma di stabilità dell'Italia
per il 2011: valutazione della
Commissione europea e proposta di
raccomandazione**

Dossier 70/DN
20 giugno 2011

a cura di Luca Briasco

XVI Legislatura
Dossier

Servizio affari internazionali

Direttore

...

*Consigliere parlamentare
Rappresentante permanente del Senato
presso l'Unione Europea*
Beatrice Gianani _0032 2 284 2297

*Segretario parlamentare
Documentarista*
Federico Pommier Vincelli

_3542

Segreteria

Grazia Fagiolini
Simona Petrucci

Fax 06 6706_4336
_2989
_3666

Ufficio dei Rapporti con gli Organismi Internazionali

(Assemblee Nato e Ueo) fax 06 6706_4807

Consigliere parlamentare capo ufficio
Alessandra Lai

_2969

Segretario parlamentare Documentarista
Elena Di Pancrazio

_3882

Coadiutori parlamentari
Nadia Quadrelli
Laura E. Tabladini
Monica Delli Priscoli

_2653
_3428
_4707

Ufficio per le Relazioni Interparlamentari

(Assemblee Consiglio d'Europa, Osce, Ince)
fax 06 6865635

Consigliere parlamentare capo ufficio
Stefano Filippone Thaulero

_3652

Segretario parlamentare Documentarista
Giuseppe Trezza

_3478

Coadiutori parlamentari
Daniela Farneti
Antonella Usiello

_2884
_4611

Ufficio dei Rapporti con le Istituzioni dell'Unione Europea

Segreteria

fax 06 6706_3677

_2891

Consigliere parlamentare capo ufficio

Roberta d'Addio

_2027

Consigliere

Davide A. Capuano

_3477

Raissa Teodori

_2405

Segretari parlamentari Documentaristi

Patrizia Borgna

_2359

Luca Briasco

_3581

Antonella Colmignoli

_4986

Viviana Di Felice

_3761

Laura Lo Prato

_3992

Coadiutori parlamentari

Antonina Celi

_4695

Silvia Perrella

_2873

Antonia Salera

_3414

Unità Operativa Attività di traduzione e interpretariato

fax. 06 6706 4336

Segretario parlamentare

Interprete Coordinatore

Paola Talevi

_2482

Coadiutore parlamentare

Adele Scarpelli

_4529

Segretari parlamentari Interpreti

Patrizia Mauracher

_3397

Claudio Olmeda

_3416

Cristina Sabatini

_2571

Angela Scaramuzzi

_3417

INDICE

NOTA ILLUSTRATIVA	Pag.	i
Raccomandazione di raccomandazione del Consiglio sul programma nazionale di riforma 2011 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità aggiornato dell'Italia - SEC (2011) 810 def.	"	1
Documento di lavoro dei servizi della Commissione - Valutazione del programma nazionale di riforma e del programma di stabilità 2011 dell'Italia che accompagna il documento raccomandazione per una raccomandazione del Consiglio sul programma nazionale di riforma 2011 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità aggiornato dell'Italia - SEC (2011) 720 def.	"	9
Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni - Concludere il primo semestre europeo per il coordinamento delle politiche economiche: orientamenti per le politiche nazionali nel 2011-2012 - COM (2011) 400 def.	"	37

NOTA ILLUSTRATIVA

La raccomandazione di raccomandazione del Consiglio sul Programma nazionale di riforma 2011 dell'Italia (PNR), e che formula un parere del Consiglio sul Programma di stabilità aggiornato dell'Italia, 2011-2014 (PNS) (SEC (2011) 810), che verrà approvata dal prossimo Consiglio europeo del 23 e 24 giugno, è stata presentata congiuntamente ad analoghe raccomandazioni di raccomandazione rivolte individualmente agli altri Stati membri (con l'eccezione dei tre, Portogallo, Grecia e Irlanda, che ricevono assistenza finanziaria dall'esterno, e che sono stati oggetto di un'unica raccomandazione, nella quale li si invita ad attuare gli impegni assunti nell'ambito dei rispettivi programmi e secondo il calendario in essi già stabilito). Le raccomandazioni sono accompagnate da una comunicazione della Commissione ("Concludere il primo semestre europeo per il coordinamento delle politiche economiche: orientamenti per le politiche nazionali nel 2011-2012", COM (2011) 400), che include elementi di valutazione generali e della quale è parso opportuno fornire una breve sintesi prima di procedere all'esame specifico della raccomandazione rivolta all'Italia, e del documento di lavoro che la accompagna, contenente una più dettagliata valutazione del programma nazionale di riforma e del programma di stabilità presentati dal Governo (SEC (2011) 720).

1. La comunicazione della Commissione "Orientamenti per le politiche nazionali nel 2011-2012"

La comunicazione della Commissione ricorda in primo luogo come il 2011 sia il primo anno nel quale è stato sperimentato il metodo di lavoro del "semestre europeo", volto a garantire che le discussioni collettive sulle priorità principali in materia di politiche economiche si svolgano a livello UE prima, e non dopo, che siano adottate le decisioni nazionali. I risultati di queste discussioni devono essere integrati efficacemente nel processo decisionale nazionale, con particolare riferimento ai bilanci e alle riforme strutturali.

Il semestre europeo è iniziato nel gennaio 2011 con la presentazione dell'analisi annuale della crescita e della relazione comune sull'occupazione, in cui la Commissione illustra le principali sfide socioeconomiche che si pongono all'UE. Gli orientamenti contenuti nell'analisi annuale sono stati completati e approvati dal Consiglio europeo di primavera, e hanno fornito le basi sulle quali, a fine aprile, è stato chiesto agli Stati membri di presentare programmi di stabilità o di convergenza riguardanti le loro finanze pubbliche, e programmi nazionali di

riforma contenenti le principali misure strategiche volte a sostenere la crescita e l'occupazione e a raggiungere gli obiettivi della strategia Europa 2020.

Nel valutare i PNR e i programmi di stabilità presentati dagli Stati membri, la Commissione afferma che essi costituiscono un valido punto di partenza per sostenere la ripresa dell'Europa, affrontare le sfide di bilancio e promuovere riforme più ambiziose a livello nazionale. Tuttavia, osserva con preoccupazione che, allo stadio attuale, la combinazione degli impegni assunti dagli Stati membri non consentirebbe all'UE di rispettare i suoi obiettivi principali entro il 2020. Nel complesso, l'UE appare avviata a conseguire i suoi obiettivi a livello di riduzione delle emissioni, energia rinnovabile e abbandono scolastico, mentre occorrono ulteriori sforzi per raggiungere quelli riguardanti l'occupazione, la ricerca e lo sviluppo, l'efficienza energetica, l'istruzione terziaria e la povertà.

Più nel dettaglio – e isolando le considerazioni che, anche alla luce della specifica raccomandazione di raccomandazione rivolta all'Italia, sembrano essere di maggior rilievo per il nostro paese, la Commissione, previo aver dichiarato come fondamentale il rispetto dei termini fissati per la correzione dei disavanzi eccessivi e un'accelerazione del risanamento, ha esortato gli Stati membri:

- In caso di elevato disavanzo delle partite correnti legato a un'erosione costante della competitività e alle condizioni favorevoli applicate in precedenza per il finanziamento del debito, ad adottare ulteriori misure per ovviare alle carenze strutturali;
- a innalzare l'età pensionabile dei lavoratori, anche attraverso la creazione di collegamenti, automatici o basati su una formula, tra l'età stessa e la speranza di vita;
- a prevedere misure di sostegno e servizi di collocamento efficaci onde aiutare i disoccupati a trovare lavoro e a sviluppare le proprie competenze;
- a prendere maggiori iniziative per migliorare i risultati in materia di istruzione e l'accesso alla formazione continua, onde sviluppare l'occupabilità potenziando al contempo il capitale umano;
- a rivolgere una maggiore attenzione alla riduzione della pressione fiscale sul lavoro, specie per quanto riguarda i lavoratori poco qualificati e con basse retribuzioni, spostando la pressione fiscale dalla manodopera al consumo;
- ad accelerare il processo di pieno recepimento della direttiva servizi, anche attraverso l'adozione di misure concrete per sfruttare il potenziale del mercato unico in termini di promozione della crescita e di creazione di posti di lavoro, in particolare rimuovendo gli ostacoli ingiustificati all'entrata o aprendo ulteriormente i servizi professionali mediante l'abolizione dei contingenti e dei circoli chiusi;

- a conferire carattere prioritario alla spesa per la ricerca, l'istruzione e le infrastrutture chiave necessarie per incentivare la crescita;
- a migliorare l'accesso ai finanziamenti per le imprese innovative, in particolare l'accesso al *venture capital* (capitale di rischio);
- a promuovere una maggior efficienza energetica, non solo per accrescere la sicurezza energetica e la lotta contro il cambiamento climatico, ma anche per favorire la diffusione di tecnologie avanzate e la creazione di posti di lavoro qualificati;
- a ridurre gli oneri amministrativi per le imprese e aumentare la capacità e l'efficienza delle pubbliche amministrazioni e del sistema giudiziario.

2. La valutazione del PNR e del Programma di stabilità dell'Italia

Il documento di lavoro elaborato dai servizi della Commissione e volto a valutare il PNR e il Programma di stabilità 2011 dell'Italia muove da alcune considerazioni di carattere generale sullo stato dell'economia del nostro paese, per poi procedere a una riflessione più mirata sui contenuti dei due documenti presentati dal Governo per il semestre europeo.

Il documento ricorda in primo luogo come l'economia italiana risentisse di debolezze strutturali ben prima dello scoppio della crisi economica e finanziaria mondiale, e che per questo motivo ha registrato una crescita inferiore a quella dell'area euro nel suo insieme. La crescita fiacca della produttività è stato il fattore di freno fondamentale per la crescita economica del Paese.

Tra il secondo trimestre del 2008 e il secondo trimestre del 2009, per effetto della crisi economica, si è registrata in Italia una forte contrazione del PIL reale, pari circa al 7% e dovuta a un crollo delle esportazioni seguito da un calo significativo degli investimenti. L'economia ha cominciato a riprendersi, seppur lentamente, nel secondo semestre del 2009, ma la situazione del mercato del lavoro resta fragile, con un tasso di disoccupazione stabilizzatosi a circa l'8,5% a fine 2010.

Per quanto concerne il debito pubblico lordo in percentuale del PIL, dopo essere sceso da un picco del 122% nel 1994 a sotto il 105% nel 2003, è rimasto stabile negli anni successivi in quanto l'avanzo primario è stato eroso da un incremento significativo della spesa primaria corrente. Anche in considerazione dell'elevato rapporto tra debito pubblico e PIL, l'Italia si è astenuta dall'adottare un forte stimolo fiscale durante la crisi, ragione per cui nel 2009-2010 il disavanzo pubblico è rimasto sotto la media dell'area euro. Ciononostante il rapporto debito/PIL ha raggiunto il 119% a fine 2010, soprattutto a causa del marcato calo del PIL.

Il Programma di stabilità dell'Italia prevede di riportare il disavanzo pubblico al di sotto del valore di riferimento del 3% del PIL entro il 2012, sulla base di un ulteriore contenimento della spesa e di entrate aggiuntive derivanti dalla lotta contro l'evasione fiscale, mentre l'obiettivo a medio termine di un bilancio in pareggio in termini strutturali dovrebbe essere raggiunto entro la fine del periodo di riferimento (2014), sulla scorta dell'impegno ad un ulteriore contenimento della spesa primaria. Il programma prevede che il rapporto debito pubblico/PIL culmini nel 2011 e scenda quindi a un ritmo crescente parallelamente all'aumento dell'avanzo primario. La correzione di bilancio media annua nel periodo 2010-2012 è superiore al valore raccomandato dal Consiglio, e altrettanto può dirsi del ritmo di adeguamento previsto dopo il 2012. Trattasi di obiettivi ambiziosi, che richiedono, ad avviso della Commissione, maggiori informazioni sulle misure di risanamento previste, onde garantire piena credibilità al programma.

Per quanto concerne il mercato del lavoro, la Commissione rileva la persistenza di carenze strutturali per quanto concerne il livello di tutela dei lavoratori (tuttora molto diseguale), il sistema delle indennità di disoccupazione (decisamente frammentato) e il ruolo dell'apprendistato e della formazione professionale (non sottolineato in misura sufficiente). Particolarmente gravi appaiono i problemi derivanti da un tasso di occupazione femminile inferiore rispetto a quello maschile di oltre venti punti percentuali, e dalla persistenza di costi delle attività economiche molto elevati, nonostante le recenti misure adottate dal Governo e volte a migliorare il contesto in cui operano le imprese e ad accrescere il rendimento e la responsabilizzazione della pubblica amministrazione.

La Commissione si sofferma poi, nel dettaglio, su alcuni aspetti specifici dell'economia italiana, per affrontare i quali, a suo avviso, si rendono necessari interventi più robusti e radicali rispetto a quelli prospettati nel PNR, e segnatamente:

- La spesa in ricerca e sviluppo, che negli ultimi dieci anni è aumentata in misura troppo modesta, attestandosi intorno all'1,27% del PIL: ben al di sotto, quindi della media UE, che è pari all'1,90%. Nel PNR sono state presentate alcune misure, tra cui sgravi fiscali temporanei per le imprese che investono in progetti di ricerca svolti da università o organismi pubblici, ma l'obiettivo dell'1,53% del PIL, che lo stesso Programma prospetta, non si discosta molto dai livelli attuali e appare decisamente insufficiente;
- La capacità di spesa dei fondi della politica di coesione, che appare assolutamente inadeguata. La Commissione ricorda come l'Italia sia il terzo maggior beneficiario della politica di coesione dell'UE e abbia ricevuto circa l'8% dei fondi complessivamente destinati a tale politica nel periodo 2007-2013. A metà del periodo di riferimento, però, la quota di

fondi UE a cui si è fatto effettivamente ricorso costituisce solo il 16,8% ed è ancor più ridotta nelle regioni meridionali (cd. "regioni di convergenza").

3. La raccomandazione di raccomandazione

Sulla base delle valutazioni che sopra si è tentato di sintetizzare, la Commissione ritiene, in linea generale, che il piano di risanamento per il periodo 2011-2014 dell'Italia sia credibile fino al 2012, mentre dovrebbe essere sostenuto da ulteriori misure concrete per il periodo 2013-2014, in modo tale che il debito pubblico – molto elevato – rimanga in costante discesa. Più in particolare, onde rafforzare il potenziale di crescita e di creazione di posti di lavoro dell'Italia e favorire il recupero delle regioni meridionali, nel 2011-2012 dovrebbero essere prese ulteriori misure allo scopo di migliorare il funzionamento del mercato del lavoro, aprire i mercati dei prodotti e dei servizi a una concorrenza più intensa (mostrando, in generale, una rinnovata capacità di recepimento della normativa comunitaria, dopo il sensibile calo verificatosi nell'ultimo biennio, sia per la tempistica che per la qualità), migliorare il contesto imprenditoriale, rafforzare le politiche della ricerca e dell'innovazione e favorire un ricorso migliore e più rapido ai fondi di coesione UE.

In conclusione, la raccomandazione che il Consiglio europeo dovrebbe adottare si articola nei seguenti sei punti:

- 1) Attuare il risanamento finanziario previsto nel 2012 e 2013 e sfruttare a pieno qualsiasi sviluppo migliore del previsto a livello del bilancio per attuare una riduzione più rapida del disavanzo. Sostenere gli obiettivi per il periodo 2013-2014 con misure concrete da adottare entro l'ottobre 2011;
- 2) Adottare misure per combattere la segmentazione del mercato del lavoro, contrastare il lavoro non dichiarato, promuovere una maggiore partecipazione delle donne al mercato del lavoro, aumentando la disponibilità di asili e servizi di assistenza in tutto il paese e fornendo incentivi finanziari alle persone che costituiscono le seconde fonti di reddito familiare;
- 3) Adottare misure, sulla base della legge di riforma del quadro di contrattazione collettiva del 2009 e in consultazione con le parti sociali, volte a garantire che la crescita dei salari rifletta meglio l'evoluzione in termini di produttività e le condizioni a livello locale e di singole imprese;
- 4) Introdurre misure volte ad aprire il settore dei servizi a un'ulteriore concorrenza, in particolare nell'ambito dei servizi professionali, adottando la Legge annuale per il mercato e la concorrenza. Adottare misure per

promuovere l'accesso delle PMI ai mercati dei capitali eliminando gli ostacoli normativi e riducendo i costi;

- 5) Migliorare il quadro per gli investimenti del settore privato nella ricerca e nell'innovazione, estendendo gli attuali incentivi fiscali, migliorando le condizioni per il *venture capital* e sostenendo sistemi di appalto innovativi;
- 6) Adottare misure per accelerare la spesa atta a promuovere la crescita, cofinanziata dai fondi della politica di coesione, rispettando gli impegni presi nel quadro di riferimento strategico nazionale in termini di quantità delle risorse e qualità della spesa.



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 7.6.2011
SEC(2011) 810 definitivo

Raccomandazione di

RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO

sul programma nazionale di riforma 2011 dell'Italia

e che formula un parere del Consiglio

sul programma di stabilità aggiornato dell'Italia, 2011-2014

{SEC(2011) 720 definitivo}

Raccomandazione di

RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO

sul programma nazionale di riforma 2011 dell'Italia

e che formula un parere del Consiglio

sul programma di stabilità aggiornato dell'Italia, 2011-2014

IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare l'articolo 121, paragrafo 2, e l'articolo 148, paragrafo 4,

visto il regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio, del 7 luglio 1997, per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche¹, in particolare l'articolo 5, paragrafo 3,

vista la raccomandazione della Commissione europea²,

viste le conclusioni del Consiglio europeo,

visto il parere del comitato per l'occupazione,

sentito il comitato economico e finanziario,

considerando quanto segue:

- (1) Il 26 marzo 2010 il Consiglio europeo ha approvato la proposta della Commissione europea di lanciare Europa 2020, una nuova strategia per l'occupazione e la crescita basata su un maggiore coordinamento delle politiche economiche e incentrata sui settori chiave in cui occorre intervenire per rafforzare il potenziale di crescita sostenibile e di competitività dell'Europa.
- (2) Il Consiglio ha adottato il 13 luglio 2010 una raccomandazione sugli indirizzi di massima per le politiche economiche degli Stati membri e dell'Unione (per il periodo 2010-2014) e il 21 ottobre 2010 una decisione sugli orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione³, che insieme formano gli "orientamenti integrati". Gli Stati membri sono stati invitati a tener conto degli orientamenti integrati nelle proprie politiche nazionali in materia economica e di occupazione.

¹ GU L 209 del 2.8.1997, pag. 1.

² GU C [...] del [...], pag. [...].

³ Mantenuti per il 2011 mediante decisione 2011/308/UE del Consiglio del 19 maggio 2011.

- (3) Il 12 gennaio 2011 la Commissione ha adottato la prima Analisi annuale della crescita, che segna l'inizio di un nuovo ciclo di governance economica nell'UE e del primo semestre europeo di coordinamento integrato e ex-ante delle politiche, che si fonda sulla strategia Europa 2020.
- (4) Il 25 marzo 2011 il Consiglio europeo ha approvato le priorità per il risanamento finanziario e le riforme strutturali (in linea con le conclusioni del Consiglio del 15 febbraio e del 7 marzo 2011 e in seguito all'Analisi annuale della crescita della Commissione). Il Consiglio europeo ha rilevato che occorre attribuire priorità al ripristino di bilanci sani e alla sostenibilità dei conti pubblici, alla riduzione della disoccupazione attraverso riforme del mercato del lavoro e a nuovi sforzi intesi ad aumentare la crescita. Esso ha invitato gli Stati membri a tradurre tali priorità in misure concrete che saranno inserite nei rispettivi programmi di stabilità o di convergenza e nei programmi nazionali di riforma.
- (5) Il 25 marzo 2011 il Consiglio europeo ha inoltre invitato gli Stati membri che partecipano al patto Euro Plus a presentare i loro impegni in tempo utile perché possano essere inseriti nei rispettivi programmi di stabilità o di convergenza e nei programmi nazionali di riforma.
- (6) Il 6 maggio 2011 l'Italia ha presentato l'aggiornamento del suo programma di stabilità 2011, relativo al periodo 2011-2014, e il suo programma nazionale di riforma 2011. Onde tener conto di eventuali correlazioni, i due programmi sono stati valutati contemporaneamente.
- (7) L'economia italiana era caratterizzata da debolezze strutturali molto prima dell'attuale crisi economica e finanziaria mondiale. Tra il 2001 e il 2007 la crescita del PIL reale media è stata pari a circa l'1%, ovvero la metà della media dell'area dell'euro, principalmente a causa della fiacca crescita della produttività. Poiché questo andamento ha interessato l'intero paese, le grandi disparità economiche a livello di regioni non si sono ridotte. Pur non presentando grandi squilibri interni a livello del settore privato, l'economia è stata gravemente colpita dalla crisi mondiale. Un crollo delle esportazioni e successivamente degli investimenti ha prodotto una forte contrazione del PIL reale, pari a circa il 7% tra il secondo trimestre del 2008 e il secondo trimestre del 2009. Dopo la costante diminuzione registrata nel decennio precedente, il debito pubblico lordo è salito al 119% alla fine del 2010, riflettendo anche il netto calo del PIL. L'occupazione è diminuita in maniera molto inferiore, anche grazie ad un sistema finanziato dallo Stato per la riduzione delle ore lavorate, e pertanto il tasso di disoccupazione è aumentato solo leggermente nel periodo 2008-2009. L'economia, sostenuta dalle esportazioni, ha ripreso a crescere nella seconda metà del 2009, anche se ad un ritmo lento. La situazione del mercato del lavoro è rimasta precaria nel 2010 e il tasso di disoccupazione si è stabilizzato a circa l'8,5% entro la fine dell'anno. Dato il rapporto debito/PIL molto elevato, l'Italia ha mantenuto un approccio fiscale adeguatamente prudente durante la crisi, evitando di ricorrere ad un consistente stimolo di bilancio e mantenendo quindi il disavanzo pubblico al di sotto della media dell'area dell'euro nel 2009-2010.
- (8) In base alla valutazione del programma di stabilità aggiornato a norma del regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio, il Consiglio ritiene che lo scenario macroeconomico alla base del programma sia plausibile. Il programma prevede di riportare il disavanzo pubblico al di sotto del valore di riferimento del 3% del PIL

entro il 2012, sulla base di un ulteriore contenimento della spesa e di entrate aggiuntive derivanti dal miglioramento della lotta all'evasione fiscale. Dopo la correzione del disavanzo eccessivo, il programma prevede di conseguire l'obiettivo a medio termine di un bilancio in pareggio in termini strutturali entro la fine del periodo di riferimento (2014), sulla scorta dell'impegno ad un ulteriore contenimento della spesa primaria. Il programma prevede che il rapporto debito pubblico/PIL culmini nel 2011 e scenda in seguito ad un ritmo crescente parallelamente all'aumento dell'avanzo primario. La prevista correzione di bilancio media annua nel periodo 2010-2012 è superiore al valore raccomandato dal Consiglio (0,5% del PIL) nell'ambito della procedura per i disavanzi eccessivi e il ritmo di adeguamento previsto dopo il 2012 è di gran lunga superiore a quanto stabilito dal patto di stabilità e crescita. La realizzazione di tali risultati in termini di disavanzo e di debito richiede una esecuzione rigorosa del bilancio; nel contempo sono necessarie maggiori informazioni sulle misure di risanamento previste per aumentare la credibilità del programma.

- (9) Dato il livello molto elevato del debito pubblico, pari a circa il 120% del PIL nel 2011, il perseguimento di un risanamento credibile e sostenibile e l'adozione di misure strutturali volte a potenziare la crescita sono priorità fondamentali per l'Italia. Da qui al 2012 il conseguimento degli obiettivi per il disavanzo pubblico fissati nel programma di stabilità, e quindi la correzione del disavanzo eccessivo entro il 2012, si basa sulla piena attuazione delle misure già adottate. Sarebbero necessari ulteriori interventi se, ad esempio, le entrate derivanti da una migliore lotta all'evasione fiscale fossero inferiori a quanto previsto in bilancio o se insorgessero difficoltà nella realizzazione del previsto contenimento della spesa in conto capitale. Per il periodo 2013-14, il nuovo quadro di bilancio triennale prevede che le misure concrete su cui si basa lo sforzo di risanamento vengano adottate entro l'ottobre 2011. Anche se il quadro di bilancio è stato considerevolmente rafforzato negli ultimi anni, l'introduzione di tetti di spesa vincolanti e ulteriori miglioramenti nella sorveglianza del bilancio in tutti i sottosettori pubblici sono destinati a promuovere la disciplina di bilancio ed a rafforzare la credibilità della strategia di bilancio a medio termine.
- (10) Malgrado una creazione di posti di lavoro relativamente consistente negli anni che hanno preceduto la crisi, in Italia il mercato del lavoro presenta alcune carenze strutturali. I lavoratori con contratti a tempo indeterminato godono di una tutela maggiore rispetto a quelli con contratti più limitati o con contratti a tempo determinato, in particolare quando sono ufficialmente registrati come lavoratori autonomi ma hanno, in concreto, un rapporto di lavoro subordinato. Per i primi, il diritto del lavoro consente licenziamenti collettivi e per motivi economici in un numero molto limitato di casi. Al tempo stesso, non tutti i lavoratori che perdono il posto di lavoro ricevono un adeguato sostegno al reddito, in quanto la segmentazione del mercato del lavoro si accompagna ad un sistema frammentato di indennità di disoccupazione. Il tasso di disoccupazione tra i lavoratori di età inferiore ai 25 anni ha raggiunto il 27,8% nel 2010, con una distribuzione disuguale su tutto il territorio nazionale, mentre la disoccupazione giovanile nel Sud Italia è risultata doppia rispetto a quella delle regioni settentrionali. Il ruolo dell'apprendistato e della formazione professionale non è sottolineato in misura sufficiente. *Pur essendo molto utile e necessario, non esiste attualmente un sistema unico di certificazione delle competenze e di riconoscimento degli standard di formazione professionale riconosciuto in tutto il paese, il che ostacola la mobilità del lavoro e le possibilità di occupazione in tutta Italia.* Vi sono margini per rafforzare ulteriormente l'efficienza dei servizi di

collocamento, in particolare nelle regioni con un'elevata disoccupazione. Il lavoro non dichiarato, infine, rimane un fenomeno importante in Italia.

- (11) È importante allineare l'evoluzione salariale alla crescita della produttività in considerazione della costante perdita di competitività registrata in Italia dalla fine degli anni novanta in poi. In tale contesto, la contrattazione a livello di singole imprese può svolgere un ruolo importante, che può servire anche ad affrontare le disparità regionali del mercato del lavoro. La riforma del 2009 del quadro negoziale ha introdotto, tra l'altro, la possibilità di "clausole di apertura" (ossia di deroghe rispetto ai salari settoriali concordati a livello nazionale), ma non vi si è ancora fatto ricorso in misura ampia.
- (12) Il tasso di occupazione delle donne è inferiore rispetto a quello maschile di oltre 20 punti percentuali su tutto il territorio. Nel 2009 appena un terzo delle donne di età compresa tra i 20 e i 64 anni risultava occupato nelle regioni meridionali con, in proporzione, tassi di attività più bassi e tassi di disoccupazione più elevati. In Italia la pressione fiscale sul lavoro, relativamente elevata, riduce gli incentivi all'offerta di manodopera, specialmente per i coniugi a carico, ed incide negativamente sulla domanda di manodopera da parte delle imprese. Per contribuire ad incentivare l'occupazione femminile, il programma nazionale di riforma fa riferimento al piano adottato nel 2010 per coordinare gli sforzi fatti a tutti i livelli pubblici per promuovere la conciliazione di vita professionale e vita familiare. Il governo ha recentemente introdotto un incentivo fiscale per le imprese che assumono lavoratori svantaggiati, compresi quelli che lavorano in un settore o in una professione in cui lo squilibrio uomini-donne è particolarmente pronunciato, nelle regioni con un'elevata disoccupazione. Il programma annuncia inoltre una riforma del sistema di imposizione fiscale nella prospettiva di un graduale trasferimento dell'onere fiscale dal lavoro al consumo, il che potrebbe contribuire ad accrescere l'occupazione.
- (13) Rispetto agli standard dell'Unione europea, il costo dell'attività economica in Italia rimane elevato, in particolare nelle regioni meridionali, nonostante le recenti misure volte a migliorare il contesto in cui operano le imprese e ad accrescere il rendimento e la responsabilizzazione della pubblica amministrazione. Vi è ancora un ampio margine per eliminare gli ostacoli normativi e amministrativi nei mercati dei prodotti e dei servizi, in particolare nei servizi professionali. Nel 2009 è stata introdotta una Legge annuale per il mercato e la concorrenza quale strumento legislativo volto a promuovere lo sviluppo della concorrenza e a garantire la tutela dei consumatori, che non è stata tuttavia ancora adottata. La lunghezza delle procedure nell'esecuzione dei contratti rappresenta un ulteriore punto debole del contesto imprenditoriale italiano. In Italia i canali non bancari di finanziamento alle imprese rimangono ancora scarsi rispetto ad altri paesi, soprattutto per le PMI. Il finanziamento tramite equity e il *venture capital*, in particolare, continuano a svolgere solo un ruolo limitato, nonostante le loro potenzialità per la promozione della crescita delle dimensioni delle imprese, l'espansione su nuovi mercati globali e il miglioramento del governo societario.
- (14) La spesa in R&S è aumentata solo in misura modesta negli ultimi dieci anni. Di conseguenza, l'intensità della R&S rimane bassa, pari a circa l'1,27% del PIL e ben inferiore alla media UE (1,90%). Tale divario è dovuto principalmente a un basso livello di ricerca industriale: le attività di R&S rappresentano lo 0,64% del PIL rispetto alla media dell'UE-27 dell'1,23%. Anche l'intensità del *venture capital* resta molto bassa. Nel programma nazionale di riforma è stata presentata una serie di misure, tra

cui sgravi fiscali temporanei per le imprese che investono in progetti di ricerca svolti da università o organismi pubblici, ma l'obiettivo dell'1,53% del PIL fissato per l'intensità di R&S non è molto superiore ai livelli attuali.

- (15) L'Italia è il terzo maggior beneficiario della politica di coesione dell'UE ed ha ricevuto circa l'8% di fondi complessivamente destinati a tale politica nel periodo 2007-2013. A metà del periodo di riferimento, la quota di fondi UE a cui si è fatto effettivamente ricorso costituisce solo il 16,8% ed è molto più ridotta nelle "regioni di convergenza" meridionali.
- (16) L'Italia ha assunto una serie di impegni nel quadro del patto Euro Plus⁴. Il programma nazionale di riforma menziona alcune misure di recente adozione e illustra a grandi linee i piani per una futura riforma per affrontare la sostenibilità delle finanze pubbliche e la stabilità finanziaria, promuovere la competitività e aumentare l'occupazione, in linea con i principi del patto Euro Plus. Un nuovo impegno importante adottato specificamente per rispondere al patto è l'intenzione espressa dal governo di modificare la Costituzione in modo da rafforzare la disciplina di bilancio. Questi elementi sono state valutati e tenuti in debito conto nelle raccomandazioni.
- (17) La Commissione ha valutato il programma di stabilità ed il programma nazionale di riforma, compresi gli impegni per l'Italia nel quadro del patto Euro Plus⁵. Ha tenuto conto non solo della loro importanza per la sostenibilità delle politiche finanziarie e socioeconomiche in Italia, ma anche della loro conformità alle norme e agli orientamenti dell'Unione europea, vista la necessità di rafforzare la governance economica complessiva dell'Unione europea fornendo un contributo a livello dell'Unione a sostegno delle future decisioni nazionali. Alla luce di quanto precede, la Commissione ritiene che il piano di risanamento per il periodo 2011-2014 dell'Italia sia credibile fino al 2012, mentre dovrebbe essere sostenuto da misure concrete per il periodo 2013-14, in modo tale che il debito pubblico - molto elevato - rimanga in costante discesa. Il programma nazionale di riforma illustra un'ampia serie di iniziative che interessano tutte le dimensioni della strategia Europa 2020; ulteriori misure sono tuttavia considerate necessarie per affrontare le carenze strutturali che esistono da molto tempo e che sono state acuite dalla crisi. Onde rafforzare il potenziale di crescita e di creazione di posti di lavoro dell'Italia e favorire il recupero delle regioni meridionali, vanno prese ulteriori misure nel 2011-2012 allo scopo di migliorare il funzionamento del mercato del lavoro, aprire i mercati dei prodotti e dei servizi ad una concorrenza più intensa, migliorare il contesto imprenditoriale, rafforzare le politiche della ricerca e dell'innovazione e favorire un ricorso migliore e più rapido ai fondi di coesione dell'Unione europea.
- (18) Alla luce della valutazione che precede e tenuto conto della raccomandazione del Consiglio a norma dell'articolo 126, paragrafo 7, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea del 2 giugno 2010, il Consiglio ha esaminato il programma di stabilità aggiornato dell'Italia per il 2011; il suo parere⁶ trova riscontro, in particolare, nella raccomandazione di cui al successivo punto 1. Tenuto conto delle conclusioni del

⁴ Maggiori dettagli sugli impegni assunti nel quadro del patto Euro Plus si trovano nel documento SEC(2011)720.

⁵ SEC (2011) 720.

⁶ Previsto all'articolo 5, paragrafo 3 del regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio.

Consiglio europeo del 25 marzo 2011, il Consiglio ha altresì esaminato il programma nazionale di riforma dell'Italia,

RACCOMANDA che l'Italia adotti provvedimenti nel periodo 2011-2012 al fine di:

- (1) attuare il risanamento finanziario previsto nel 2011 e nel 2012 allo scopo di garantire la correzione del disavanzo eccessivo. Sfruttare appieno qualsiasi sviluppo migliore del previsto a livello del bilancio per attuare una riduzione più rapida del disavanzo e del debito e vigilare per evitare scostamenti in fase di attuazione del bilancio. Sostenere gli obiettivi per il periodo 2013-14 con misure concrete entro l'ottobre 2011, come previsto nel nuovo quadro di bilancio pluriennale. Rafforzare il quadro introducendo tetti di spesa vincolanti e migliorando il controllo di tutti i sottosettori pubblici;
- (2) adottare misure per combattere la segmentazione del mercato del lavoro, rivedendo aspetti specifici della legislazione a tutela dell'occupazione e riformando in modo completo il sistema di indennità di disoccupazione, attualmente frammentario. Adottare misure per contrastare il lavoro non dichiarato. Adottare inoltre misure per promuovere una maggiore partecipazione delle donne al mercato del lavoro, aumentando la disponibilità di asili e servizi di assistenza in tutto il paese e fornendo incentivi finanziari alle persone che costituiscono le seconde fonti di reddito familiare per accedere ai posti di lavoro in un modo neutro in termini di bilancio;
- (3) adottare misure, sulla base della legge di riforma del quadro di contrattazione collettiva del 2009 e in consultazione con le parti sociali, in conformità alle prassi nazionali, volte a garantire che la crescita dei salari rifletta meglio l'evoluzione in termini di produttività e le condizioni a livello locale e di singole imprese;
- (4) introdurre misure per aprire il settore dei servizi ad un'ulteriore concorrenza, in particolare nell'ambito dei servizi professionali. Adottare nel 2011 la Legge annuale per il mercato e la concorrenza, tenendo conto delle raccomandazioni presentate dall'autorità antitrust. Ridurre la durata delle procedure di applicazione del diritto contrattuale. Adottare misure per promuovere l'accesso delle PMI ai mercati dei capitali eliminando gli ostacoli normativi e riducendo i costi;
- (5) migliorare il quadro per gli investimenti del settore privato nella ricerca e nell'innovazione, estendendo gli attuali incentivi fiscali, migliorando le condizioni per il *venture capital* e sostenendo sistemi di appalto innovativi;
- (6) adottare misure per accelerare la spesa atta a promuovere la crescita, cofinanziata dai fondi della politica di coesione, onde ridurre le persistenti disparità tra le regioni, migliorando la capacità amministrativa e la governance politica. Rispettare gli impegni presi nel quadro di riferimento strategico nazionale in termini di quantità delle risorse e di qualità della spesa.

Fatto a

*Per il Consiglio
Il presidente*



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 7.6.2011
SEC(2011) 720 definitivo

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

**Valutazione del programma nazionale di riforma e del programma di stabilità 2011
dell'ITALIA**

che accompagna il documento

Raccomandazione per una

RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO

**sul programma nazionale di riforma 2011 dell'Italia e che formula un parere del
Consiglio sul programma di stabilità aggiornato dell'Italia, 2011-2014**

{SEC(2011) 810 definitivo}

1. INTRODUZIONE

L'economia italiana risentiva di debolezze strutturali ben prima dello scoppio della crisi economica e finanziaria mondiale e di conseguenza ha registrato una crescita inferiore a quella dell'area dell'euro nel suo insieme. La crescita fiacca della produttività è stata il fattore fondamentale che ha frenato la crescita economica in tutto il paese. Di conseguenza le forti disparità economiche regionali sono rimaste sostanzialmente invariate. La crisi ha colpito severamente l'Italia sebbene non vi siano forti squilibri interni nel settore privato e la ripresa attualmente in atto è lenta. Dato l'ingente debito pubblico, il governo ha mantenuto una politica di bilancio adeguatamente prudente durante e dopo la crisi. Ridurre il debito pubblico e affrontare gli annosi problemi strutturali che pesano sul potenziale di crescita dell'economia a medio termine sono le grandi priorità dell'Italia. Il piano di riforme elaborato dall'Italia nel quadro del programma nazionale di riforma (PNR) e del programma di stabilità (PS), adottati dal governo il 13 aprile 2011, è finalizzato a rimediare a queste strozzature (*bottlenecks*) che rallentano la crescita e a raggiungere gli obiettivi della strategia Europa 2020.

2. SVILUPPI ECONOMICI RECENTI E PROSPETTIVE

2.1. SVILUPPI ECONOMICI RECENTI

Tra il secondo trimestre del 2008 e il secondo trimestre del 2009 la crisi mondiale ha determinato in Italia una forte contrazione del PIL reale, pari a circa il 7%, dovuta ad un crollo delle esportazioni ed in seguito degli investimenti. A fronte di una drastica contrazione della produzione, la crisi ha prodotto una riduzione numerica dell'occupazione meno marcata. Grazie anche al fatto che le prospettive scoraggianti del mercato del lavoro hanno determinato una riduzione della forza lavoro, il tasso di disoccupazione è cresciuto solo moderatamente nel biennio 2008-2009.

L'economia ha iniziato a riprendersi, seppure lentamente, nel secondo semestre del 2009. L'industria, cui era ascrivibile gran parte della contrazione della produzione del 2008-2009, ha guidato la ripresa, soprattutto grazie ad un rimbalzo delle esportazioni. La situazione del mercato del lavoro resta tuttavia fragile: mentre vi è un recupero delle ore lavorative, il dato sul numero degli occupati risente ancora degli effetti ritardati della crisi. Di conseguenza il tasso di disoccupazione si è stabilizzato a circa l'8,5% a fine 2010.

Dopo essere sceso da un picco del 122% nel 1994 a sotto il 105% nel 2003, il debito pubblico lordo in percentuale del PIL è rimasto ampiamente stabile negli anni successivi dato che l'avanzo primario è stato eroso da un incremento significativo della spesa primaria corrente. A causa del rapporto debito/PIL molto elevato l'Italia si è astenuta dall'adottare un forte stimolo fiscale durante la crisi, ragion per cui il disavanzo pubblico è rimasto al di sotto della media dell'area dell'euro nel 2009-2010. Ciononostante il rapporto debito/PIL è lievitato al 119% a fine 2010, anche a causa del marcato calo del PIL, e lo spread sui rendimenti dei titoli di Stato decennali rispetto a quelli tedeschi ha raggiunto un picco di 210 punti base a fine novembre 2010. Gli spread si sono un po' riassorbiti in seguito, ma situandosi a circa 150-180 punti base sono nettamente superiori al livello pre-crisi di circa 30 punti base. La situazione finanziaria delle famiglie italiane rimane generalmente buona grazie al basso livello di indebitamento. Infine, sebbene il settore finanziario abbia superato le turbolenze relativamente bene anche senza un significativo intervento pubblico, la qualità del credito è significativamente peggiorata in seguito alla crisi economica.

2.2. PROSPETTIVE

Secondo le previsioni di primavera 2011 dei servizi della Commissione, nel 2011-2012 l'economia italiana dovrebbe ritornare ai tassi di crescita moderati registrati prima della crisi (cfr. tabella I nell'allegato). Queste prospettive di crescita dovrebbero tradursi in un primo tempo in un incremento delle ore lavorate (anche per utilizzare pienamente i lavoratori non licenziati durante la crisi) e solo in una fase successiva in un aumento del numero degli occupati. Considerando che il miglioramento delle prospettive di occupazione potrebbe far crescere il numero di persone alla ricerca di un posto di lavoro, il tasso di disoccupazione dovrebbe scendere molto lentamente. In conseguenza di un risanamento basato su un intervento sulla spesa, il rapporto tra disavanzo delle amministrazioni pubbliche e PIL dovrebbe ridursi gradualmente nel 2011-2012, mentre il rapporto debito/PIL dovrebbe raggiungere un picco di circa il 120% per poi scendere leggermente nel 2012.

A medio termine la crescita potenziale del PIL del paese dovrebbe restare bassa, a meno che siano adottate ambiziose riforme strutturali che sostengano una ripresa durevole della crescita della produttività.

3. MONITORAGGIO, QUESTIONI PROCEDURALI E GOVERNANCE

Dopo aver consultato le regioni e le altre parti interessate, il governo italiano ha adottato e pubblicato il suo PS e il suo PNR il 13 aprile 2011. I documenti sono stati approvati dal Parlamento, con due risoluzioni votate dalla Camera dei deputati il 28 aprile e dal Senato il 5 maggio, e trasmessi formalmente alla Commissione europea il 6 maggio. Il Parlamento non ha proposto modifiche al PNR, ma ha sottolineato la necessità di un più ampio coinvolgimento futuro delle parti interessate e ha incoraggiato il governo a completare e approvare rapidamente le riforme strutturali necessarie per stimolare la competitività, l'occupazione e la crescita.

La coerenza tra il PS e il PNR, segnatamente in termini di scenario macroeconomico e interconnessioni tra il settore della finanza pubblica e altri settori macroeconomici, è garantita dall'integrazione dei documenti nel *Documento di Economia e Finanza* (DEF) che include in una terza sezione l'Analisi delle tendenze nella finanza pubblica. Nel nuovo ciclo di bilancio adottato dal governo italiano nel 2011 in base ai requisiti del semestre europeo, il DEF è diventato il perno della programmazione pluriennale delle politiche economiche e di bilancio.

L'Italia si è prefissata obiettivi nazionali per tutti gli obiettivi principali di Europa 2020 (tabella 1). Per alcuni di essi è annunciata una revisione a medio termine.

Tabella 1: obiettivi di Europa 2020 per l'Italia

Obiettivi Europa 2020	Situazione attuale in Italia ¹	Obiettivo Europa 2020 nel PNR dell'Italia
Investimenti in R&S in % del PIL	1,27%	1,53%
Tasso di occupazione (in %)	61,1%	67-69%
Abbandoni scolastici prematuri (in %)	19,2%	15-16%
Istruzione superiore (in %)	19,0%	26-27%

¹ Dati Eurostat.

Numero di persone povere o a rischio di povertà o di esclusione	14,8 milioni di persone	2,2 milioni di poveri in meno
Efficienza energetica - riduzione del consumo di energia in milioni di tonnellate equivalente petrolio ²		Riduzione del consumo primario di energia: 27,9 milioni di tonnellate equivalente petrolio
Obiettivi per la riduzione delle emissioni di gas a effetto serra (da fonti non coperte dal sistema di scambio di quote di emissioni)	-5% ³	-13% ⁴
Energia rinnovabile (% dell'energia totale utilizzata)	6,8%	17% del consumo finale lordo coperto da energia da fonti rinnovabili entro il 2020

Concentrandosi sulla necessità di ricondurre il rapporto debito/PIL su un percorso sostenibile, il PNR stima che il programma avrebbe un effetto positivo netto sulle finanze pubbliche in quanto i risparmi previsti sono superiori ai costi stimati aggiuntivi degli interventi previsti e in corso. Riguardo all'impatto economico potenziale delle riforme strutturali, da simulazioni basate su modelli risulta che l'impatto aggregato delle misure presentate nel PNR potrebbe ammontare a 0,4 di punto percentuale in media di crescita annua reale del PIL nel 2011-2014.

4. SFIDE, AGENDA E VALUTAZIONE

4.1. SFIDE

A causa del debito pubblico persistentemente elevato e della scarsa crescita della produttività registrati lo scorso decennio, l'Italia deve affrontare sfide per quanto riguarda il riordino della finanza pubblica e l'adozione delle ampie riforme strutturali necessarie e deve porre rimedio alle strozzature che intralciano la crescita. Queste ultime, generalmente più gravi nelle regioni meridionali, riguardano la competitività, il mercato del lavoro, le condizioni in cui operano le imprese, l'istruzione, e la ricerca e l'innovazione. Queste sfide coincidono con quelle riconosciute dalle autorità italiane nel PNR. Affrontarle sarebbe coerente con le priorità politiche incluse nell'Analisi annuale della crescita adottata dalla Commissione nel gennaio 2011 e con gli impegni a titolo del patto Euro Plus approvati nel marzo 2011 (cfr. riquadro 1).

² Stime della Commissione europea.

³ Questa quantità corrisponde all'andamento nel 2005-2008 delle emissioni non coperte dal sistema UE di scambio delle quote di emissioni (EU ETS). Poiché la portata del sistema è evoluta tra il 2005 e il 2008, queste emissioni sono stimate sulla base delle principali categorie di fonti UNFCCC rilevanti (in opposizione alla differenza tra le emissioni totali e le emissioni verificate EU ETS).

⁴ L'obiettivo nazionale di limitazione delle emissioni definito nella decisione 2009/406/CE riguarda le emissioni non coperte dal sistema UE di scambio delle quote di emissioni. Esso è espresso come riduzione relativa minima (se negativa) o aumento relativo massimo (se positivo) rispetto ai livelli del 2005.

Riquadro 1. Patto Euro Plus

Nella sezione specifica dedicata al patto Euro Plus il PNR menziona alcune misure adottate recentemente e delinea sommariamente alcuni piani di riforma futuri coerenti con i principi del patto. Segue una sintesi articolata attorno agli obiettivi del patto:

Stimolare la competitività: il PNR richiama la riforma del quadro di contrattazione salariale del 2009 che dovrebbe portare ad un migliore allineamento delle retribuzioni e della produttività, le iniziative adottate negli ultimi anni per migliorare il contesto imprenditoriale e le successive riforme dei sistemi di istruzione volte a modernizzarli e migliorarne l'efficienza in termini di costi.

Stimolare l'occupazione: il testo espone le principali iniziative adottate dal governo riguardo al mercato del lavoro che sono discusse nella sezione 3.2: il piano triennale per il mercato del lavoro, il piano adottato nel 2010 che coordina gli sforzi tra diversi livelli dell'amministrazione pubblica per promuovere la riconciliazione tra famiglia e lavoro e il piano per il potenziamento dei contratti di apprendistato. La prevista riforma fiscale volta a spostare l'asse del prelievo fiscale dal lavoro al consumo è esposta per sommi capi, senza fornire informazioni sui dettagli concreti e la tempistica.

Rafforzare la sostenibilità delle finanze pubbliche: oltre a ricordare le varie riforme delle pensioni già adottate, compresa la più recente che collega l'età del pensionamento alla speranza di vita a partire dal 2015, il PNR cita l'attuazione in corso del federalismo fiscale come un mezzo per migliorare la responsabilizzazione e l'efficienza della spesa pubblica e indica l'intenzione di modificare la costituzione per rafforzare la disciplina di bilancio.

Nel complesso si può concludere che mentre le misure già adottate possono aiutare a fronteggiare alcune delle principali sfide incombenti, gli impegni futuri dell'Italia appaiono piuttosto modesti, specialmente nel settore della competitività, o ancora piuttosto vaghi, come nel caso della riforma fiscale.

Per quanto riguarda le finanze pubbliche, nel contesto della forte avversione al rischio e delle rinnovate tensioni nei mercati dei titoli del debito sovrano, resta prioritario perseguire un risanamento finanziario durevole, migliorando l'efficienza e l'efficacia della spesa a tutti i livelli dell'amministrazione pubblica per salvaguardare un livello adeguato di servizi pubblici. Sebbene la governance di bilancio sia significativamente migliorata negli ultimi anni, il quadro di bilancio a medio termine dell'Italia non è ancora realmente vincolante.

Le perdite di competitività dell'Italia nel decennio precedente la crisi (cfr. riquadro 2) hanno comportato un marcato rallentamento nella dinamica delle esportazioni sebbene una domanda interna contenuta ed il modesto incremento delle importazioni abbiano in parte limitato il deterioramento della bilancia commerciale e dei conti con l'estero. Accelerare la crescita della produttività e allinearvi la crescita dei salari sarà importante per migliorare la competitività. Sotto questo profilo potrebbe assumere un ruolo significativo la contrattazione salariale a livello aziendale.

RIQUADRO 2. Competitività dell'Italia

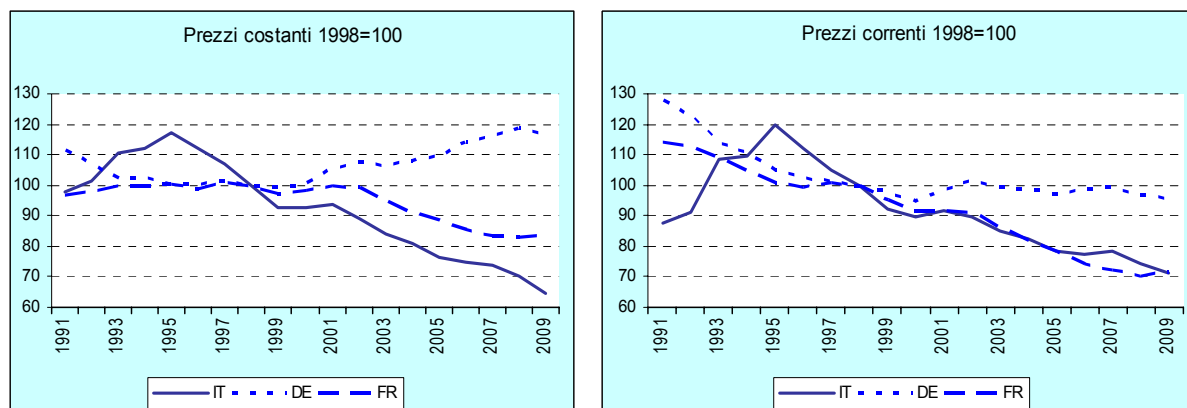
La competitività dell'Italia si è deteriorata costantemente nei primi dieci anni di appartenenza all'area dell'euro. La competitività sotto il profilo dei costi, misurata dal tasso di cambio effettivo reale basato sui costi del lavoro per unità di prodotto (ULC) e, in misura minore, dal deflatore del PIL, è peggiorata significativamente rispetto al resto dell'area dell'euro.

Con un andamento dei salari ampiamente in linea con la media dell'area dell'euro, il fattore determinante dell'aumento degli ULC in Italia è stato il ristagno della produttività dalla fine degli anni Novanta. Ciò è evidente in particolare nel settore manifatturiero, che è quello più esposto alla concorrenza internazionale, ma è piuttosto comune anche nel settore non-tradabile.

Il segno più eclatante del deterioramento della competitività è la costante perdita di quote di mercato da parte dell'Italia dalla metà degli anni Novanta (Figura 1). Nel periodo 2000-2009 le quote di mercato dell'Italia misurate in termini di volume hanno subito un calo di quasi 3,5% all'anno in media. Ciò è in contrasto stridente

con i risultati delle esportazioni della Germania, le cui quote di mercato hanno registrato un incremento di quasi 1,75% all'anno nello stesso periodo, mentre la Francia ha perso solo 1,5% all'anno. Misurata ai prezzi correnti, la contrazione della quota di mercato delle esportazioni italiane appare leggermente più contenuta, ampiamente in linea con la tendenza della Francia ma decisamente peggiore di quella della Germania.

Figura 1. Risultati delle esportazioni a prezzi costanti e correnti*



*Risultati delle esportazioni di beni e servizi nei confronti del resto di 35 paesi industrializzati; doppia ponderazione delle esportazioni.

Fonte: calcoli dei servizi della Commissione

La specializzazione merceologica e la destinazione geografica delle esportazioni italiane è un altro fattore importante da questo punto di vista. Con un mix di prodotti di esportazione piuttosto simile a quello delle economie emergenti, è possibile che l'Italia sia stata più esposta alla crescente concorrenza mondiale rispetto agli altri paesi dell'area dell'euro. Per rispondere in parte a queste pressioni, negli ultimi anni è iniziata la ristrutturazione del settore tradabile. Pur mantenendo la propria specializzazione nei settori ad alta intensità di manodopera, il commercio italiano ha registrato un innalzamento di qualità. Ciononostante, durante la crisi il crollo della domanda mondiale di alcuni dei prodotti nei quali l'Italia è specializzata, soprattutto tessili e abbigliamento, pelle e calzature, mobili e prodotti del legno, nonché prodotti di ingegneria meccanica, ha colpito duramente le esportazioni e ha causato un'ulteriore perdita di quote di mercato. Quanto all'orientamento geografico, la quota delle esportazioni italiane destinata ai mercati emergenti in rapida crescita (specialmente in Asia) resta relativamente bassa, pur essendo lievemente aumentata di recente.

Per quanto riguarda le tendenze del mercato del lavoro, nonostante i notevoli progressi compiuti lo scorso decennio, i tassi di partecipazione e occupazione in Italia sono rimasti nettamente inferiori alla media dell'UE, il che ha ridotto il potenziale di crescita e ha indebolito la coesione sociale. In aggiunta alle disparità persistenti tra le regioni settentrionali e meridionali⁵, il divario di occupazione rispetto all'UE e all'area dell'euro per il paese nel suo insieme resta particolarmente consistente per le donne, i giovani e i lavoratori più anziani. Il tasso di occupazione femminile è tuttora di oltre 20 punti percentuali inferiore a quello maschile in tutto il territorio. Nel 2009 a malapena un terzo delle donne di età compresa tra 20 e 64 anni erano occupate nelle regioni meridionali, a causa sia di tassi di popolazione attiva relativamente più bassi che di una disoccupazione più elevata. Quanto alla disoccupazione giovanile, nel 2009 un quarto della forza lavoro di età inferiore ai 25 anni era disoccupata, con un ulteriore aumento anche nel 2010. Anche in questo caso la situazione del paese è piuttosto eterogenea: la disoccupazione giovanile nelle regioni meridionali è doppia rispetto a quella delle regioni settentrionali. Nel 2009 era occupato poco più di un terzo della

⁵ Nel 2009 tutte le regioni settentrionali avevano tassi di occupazione superiori alla media nazionale (alcune superiori persino alla media dell'UE, ad esempio l'Emilia Romagna con il 73% e la Lombardia con il 70%), mentre tutte le regioni meridionali avevano tassi inferiori alla media, con il tasso minimo del 45% in Campania e ben quattro regioni al di sotto del 50%.

popolazione di età compresa tra 55 e 64 anni, un dato che riflette sia l'uscita anticipata dal mercato del lavoro che una bassa partecipazione femminile. La tassazione relativamente elevata del lavoro in Italia può essere uno dei fattori che determinano questi risultati insoddisfacenti sul versante dell'occupazione in quanto essa riduce gli incentivi all'offerta di lavoro, specialmente per le mogli dei dipendenti, influenzando negativamente la domanda di lavoro da parte delle imprese e incoraggiando il ricorso al sommerso. Il lavoro non dichiarato resta un fenomeno rilevante in Italia nonostante la maggiore flessibilità dei contratti di lavoro⁶.

Le residue carenze del contesto imprenditoriale, segnatamente gli ostacoli all'ingresso nei servizi e nelle industrie di rete nonché le inefficienze della pubblica amministrazione, intralciano gli investimenti, anche dall'estero⁷, e riducono la competitività delle imprese italiane, specialmente quelle ubicate nelle regioni meridionali. Diverse istituzioni hanno evidenziato gli elevati costi dell'attività d'impresa in Italia e la mancanza di concorrenza⁸. Nei settori della politica energetica e ambientale, i vincoli regolamentari e le strozzature infrastrutturali fanno salire i prezzi dell'energia per le imprese e le famiglie e ostacolano la realizzazione di una crescita "verde" sostenibile⁹. La riduzione degli ostacoli all'ingresso di nuovi operatori nei mercati dei prodotti e dei servizi e all'imprenditoria potrebbe altresì produrre maggiori opportunità per la mobilità sociale e spaziale dei giovani altamente qualificati.

Per quanto riguarda il capitale umano, nonostante taluni progressi, l'Italia continua ad avere un numero relativamente elevato di abbandoni scolari e livelli bassi di istruzione superiore. Inoltre i risultati degli studenti italiani nel *Programme for International Student Assessment* (PISA) dell'OCSE sono scarsi: nelle regioni settentrionali in linea o superiori alla media dell'UE ma nel sud significativamente peggiori. Le risorse dedicate all'istruzione superiore sono basse rispetto alla media dell'UE¹⁰. La partecipazione all'apprendimento nell'intero arco della vita è tuttora al di sotto della media UE ed è particolarmente bassa per i lavoratori più anziani e poco qualificati.

⁶ Da stime risultano irregolari circa 3 milioni di posti di lavoro equivalenti tempo pieno, ovvero il 12% dei posti di lavoro complessivi (cioè regolari e irregolari). Cfr. ISTAT, http://www.istat.it/dati/dataset/20100414_00/.

⁷ Secondo la più recente *World Investment Report* dell'UNCTAD, lo stock di investimenti diretti esteri verso l'Italia era di poco inferiore al 18,6% del PIL nel 2009, il valore più basso tra i grandi paesi dell'UE.

⁸ La relazione *Doing Business 2011* della Banca mondiale sottolinea le carenze del quadro di regolamentazione e dell'efficienza amministrativa dell'Italia; la categoria più critica è l'applicazione dei contratti, che richiede in media 1210 giorni e 41 procedure (cfr. anche la tabella VIII dell'allegato). Gli indicatori dell'OCSE sulla regolamentazione dei mercati dei prodotti segnalano ampi margini per l'ulteriore apertura dei servizi in Italia, segnatamente i servizi professionali, giacché nel 2008 il paese era al 19° posto nella classifica di 20 stilata dal "*Regulation in professional service indicator*". Inoltre i dati provenienti dall'autorità italiana garante della concorrenza indicano che le restrizioni dei prezzi e le tariffe minime hanno un effetto inflazionistico e tendono a ridurre la concorrenza.

⁹ Ad esempio nel 2008-09 l'Italia aveva il numero più elevato di infrazioni della legislazione ambientale. Secondo la base dati Platts, nell'ultimo decennio l'Italia aveva una delle percentuali più basse degli impianti a bassa emissione di carbonio tra i nuovi impianti. Inoltre, con uno dei tassi di applicazione più bassi del sistema comunitario per lo scambio di quote di emissioni nell'UE, sull'Italia incombe la sfida relativamente impegnativa di ridurre le emissioni di gas ad effetto serra in settori quali l'agricoltura e i trasporti.

¹⁰ In termini sia di percentuale del PIL (0,76% a fronte dell'1,12% del PIL nel 2007) che di spesa per studente (7 211 EUR a fronte di 9 101 EUR in SPA nel 2007).

Promuovere la capacità d'innovazione per sostenere gli investimenti e il riorientamento verso la produzione ed i servizi ad elevato valore aggiunto appare essenziale per garantire una maggiore crescita della produttività. La spesa dell'Italia per la R & S era di solo l'1,27% del PIL nel 2009 (tabella VIII dell'allegato). Il settore privato costituiva meno della metà di questa percentuale, il che rispecchia la prevalenza delle piccole e medie imprese (PMI)¹¹ ma anche le inefficienze del mercato del capitale, segnatamente rispetto alle possibilità di espansione delle società tramite capitale di terzi e investimenti di venture capital.

4.2. VALUTAZIONE DELL'AGENDA POLITICA

4.2.1. Politiche macroeconomiche

4.2.1.1. Finanze pubbliche

Le prospettive macroeconomiche sottese al programma di stabilità, identiche a quelle del programma nazionale di riforma, prevedono che nel 2011-2012 il PIL reale cresca moderatamente, grosso modo allo stesso tasso previsto nelle previsioni di primavera 2011 dei servizi della Commissione (cfr. tabella II dell'allegato). Rispetto alle previsioni, il programma di stabilità prevede un incremento leggermente più forte del consumo privato ma più lento della formazione lorda di capitale fisso nonché un contributo più modesto delle esportazioni nette alla crescita. Sia in base al programma di stabilità che alle previsioni di primavera, nel 2011-2012 l'occupazione dovrebbe recuperare lentamente mentre secondo il programma le retribuzioni dovrebbero crescere più moderatamente. Sempre secondo il programma l'inflazione dovrebbe riprendere a crescere meno rapidamente, ma restare leggermente più elevata nel 2012. Per il 2013-2014 il programma di stabilità prevede una crescita del PIL reale più forte, trainata dalla domanda interna. Nel complesso lo scenario macroeconomico del programma sembra plausibile.

Il differenziale negativo tra produzione effettiva e potenziale è piuttosto ampio all'inizio del periodo di riferimento del programma, ma dovrebbe ridursi gradualmente. Con una crescita potenziale media di circa 0,6% all'anno nel periodo di riferimento, il differenziale negativo tra produzione effettiva e potenziale, quale calcolato dai servizi della Commissione in base alle informazioni contenute nel programma secondo la metodologia concordata, calerebbe dal 3,4% della produzione potenziale nel 2010 allo 0,4% nel 2014.

Nel 2010 il disavanzo delle amministrazioni pubbliche è risultato migliore dell'obiettivo fissato nel programma precedente e confermato nei successivi documenti di pianificazione nazionali (4,6% del PIL a fronte del 5,0%). Il risultato migliore del previsto è spiegato soprattutto dalla riduzione di spesa per tutte le principali categorie di spesa. Di conseguenza la spesa globale è scesa dello 0,6% su base annua anziché crescere dello 0,9% come preventivato. La spesa in conto capitale si è ridotta significativamente (-18,5%), così come la spesa in conto interessi (-0,4%), mentre la spesa primaria corrente è salita dell'1,2% su base annua, ovvero meno del PIL nominale, grazie alla crescita contenuta delle retribuzioni e del consumo intermedio. Le entrate sono cresciute in linea con il PIL, poiché alcune misure di rafforzamento del gettito corrente hanno compensato ampiamente il venir meno delle entrate una tantum introdotte nel 2009.

¹¹ Un gran numero di PMI e microimprese operano in settori a bassa intensità di conoscenze, come le calzature, i tessili e l'abbigliamento, altri macchinari, i prodotti in metallo di base e i prodotti minerali non metallici.

Nonostante un risultato migliore del previsto nel 2010, il programma lascia invariato l'obiettivo di disavanzo per il 2011 al 3,9% del PIL. Le proiezioni in materia di spese ed entrate sono tuttavia significativamente diverse in quanto ora incorporano il pacchetto di risanamento per il 2011-2012 che è stato approvato nel maggio 2010, ovvero dopo la presentazione del programma precedente. Circa un terzo della prevista riduzione del rapporto disavanzo/PIL dovrebbe realizzarsi con la lotta all'evasione fiscale. Sul lato della spesa, vi è un ulteriore taglio degli investimenti e dei trasferimenti di capitale rispetto al 2010, parallelamente al congelamento delle retribuzioni e alla limitazione delle assunzioni nel settore pubblico, al rinvio di qualche mese dell'accesso al pensionamento per i lavoratori che ne hanno diritto e taluni tagli al consumo intermedio. La proiezione del disavanzo 2011 nelle previsioni di primavera della Commissione, che incorpora queste misure, è in linea con l'obiettivo fissato nel programma di stabilità.

Il programma ribadisce l'impegno del governo a riportare il disavanzo al di sotto del valore di riferimento del 3% del PIL entro il 2012, data limite per la correzione del disavanzo eccessivo. Esso conferma l'obiettivo dell'aggiornamento precedente del 2,7% del PIL e descrive le principali misure per raggiungerlo adottate nel maggio 2010 nel quadro del pacchetto 2011-2012 summenzionato. Secondo stime ufficiali queste misure dovrebbero permettere di raccogliere gettito aggiuntivo pari a circa lo 0,25% del PIL, soprattutto grazie al proseguimento della lotta all'evasione fiscale. Il rapporto spesa/PIL dovrebbe ridursi di circa 0,5% a causa di ulteriori tagli agli investimenti e ai trasferimenti di capitale e all'impatto dei provvedimenti introdotti precedentemente per frenare gli aumenti delle retribuzioni e delle pensioni.

Dopo la correzione del disavanzo eccessivo nel 2012, il programma mira a ridurre ulteriormente il rapporto disavanzo/PIL raggiungendo una posizione di sostanziale equilibrio entro il 2014, in termini sia nominali che strutturali (ricalcolati dai servizi della Commissione), realizzando l'obiettivo a medio termine entro la fine del periodo di riferimento del programma. A tal fine il programma prevede un'ulteriore riduzione del rapporto disavanzo/PIL di 2,5 punti percentuali, che tuttavia non è ancora supportata da misure concrete. Le proiezioni dettagliate in materia di entrate e spese per il 2013-2014 sono basate sull'ipotesi di una legislazione invariata e pertanto non sono coerenti con gli obiettivi di disavanzo. Sul lato della spesa il governo è impegnato a ridurre il rapporto spesa primaria/PIL di circa 4 punti percentuali nel periodo di riferimento del programma, mantenendo così la crescita della spesa al di sotto della crescita nominale del PIL a medio termine.

Nel periodo 2010-2012 il saldo strutturale rispetto al PIL, ricalcolato dai servizi della Commissione sulla base delle informazioni contenute nel programma e secondo la metodologia concordata, dovrebbe migliorare in media di circa 0,7 punti percentuali all'anno. La disciplina di bilancio dovrebbe continuare anche successivamente, con il rapporto disavanzo strutturale/PIL ricalcolato in calo di ulteriori 1,7 punti percentuali cumulativamente nel 2013-2014, il che implica un miglioramento persino superiore del saldo strutturale primario (di circa 2 punti percentuali). In apparenza la politica di bilancio contenuta nel programma sarebbe pertanto più ambiziosa delle disposizioni sull'aggiustamento verso l'OMT del patto di stabilità e crescita. Dato che le proiezioni sulla spesa contenute nel programma si basano sull'ipotesi di legislazione invariata e non corrispondono pertanto agli obiettivi di disavanzo, è impossibile valutare se, alla luce del previsto tasso di crescita della produzione potenziale a medio termine e tenuto conto delle misure discrezionali di incremento delle entrate, sia garantito un percorso appropriato di aggiustamento verso l'OMT.

Tuttavia, come indicato in precedenza, il governo è impegnato a frenare ulteriormente la spesa primaria rispetto al PIL di circa 4 punti percentuali nel periodo di riferimento del programma.

I risultati di bilancio potrebbero tuttavia essere peggiori del previsto dal 2012 in poi. Per quanto siano già state adottate le misure correttive sottostanti per il periodo 2011-2012, potrebbero esservi scostamenti nell'esecuzione del bilancio. In particolare, i previsti tagli della spesa in conto capitale nel 2012 potrebbero essere di difficile realizzazione dopo due anni di disciplina severa a tutti i livelli dell'amministrazione, mentre gli introiti derivanti dal rafforzamento della lotta contro l'evasione fiscale potrebbero risultare inferiori alle aspettative. Sulla base di valutazioni più caute in questi due settori, le previsioni della primavera 2011 dei servizi della Commissione quantificano il disavanzo per il 2012 al 3,2% del PIL. Per il periodo 2013-2014 il programma di stabilità non definisce nel dettaglio le misure correttive necessarie per supportare l'ambizioso risanamento previsto. Secondo il nuovo quadro di bilancio nazionale queste misure dovrebbero essere adottate entro ottobre 2011.

Riquadro 3. Misure principali di bilancio

Il programma presenta le principali misure di risanamento per il 2011-2012 adottate nel maggio 2010 e ampiamente confermate nel bilancio 2011-2013, che secondo stime ufficiali dovrebbero avere un impatto netto di riduzione del disavanzo di circa 1,5% del PIL nell'ipotesi di uno scenario di legislazione invariata. Il risanamento ricade per due terzi sulla spesa, soprattutto tramite tagli ai trasferimenti dall'amministrazione centrale alle amministrazioni subnazionali e il rinvio dell'accesso al pensionamento. Il terzo restante è ascrivibile ad entrate raccolte tramite misure di lotta all'evasione fiscale, la cui efficacia è tuttavia difficile da valutare ex ante.

Principali misure di bilancio (% del PIL)

Entrate ¹	Spese ¹
2011	
<ul style="list-style-type: none"> • Misure di lotta all'evasione fiscale (0,15%) • Rinvio al 2012 del pagamento di talune imposte sul reddito personale 2011 (-0,1%) 	<ul style="list-style-type: none"> • Tagli ai trasferimenti alle autorità regionali e locali, alla spesa in conto capitale e ai consumi intermedi (-0,4%) • Congelamento delle retribuzioni del settore pubblico e restrizioni alle assunzioni (-0,1%) • Rinvio del pensionamento di un periodo compreso tra 12 e 18 mesi (-0,05%) • Tagli alla spesa ministeriale discrezionale (-0,1%)
2012	
<ul style="list-style-type: none"> • Misure di lotta all'evasione fiscale (0,5%) • Rinvio al 2012 del pagamento di talune imposte sul reddito personale 2011 (0,1%) 	<ul style="list-style-type: none"> • Tagli ai trasferimenti alle autorità regionali e locali, alla spesa in conto capitale e ai consumi intermedi (-0,5%) • Congelamento delle retribuzioni del settore pubblico e restrizioni alle assunzioni (-0,2%) • Rinvio del pensionamento di un periodo compreso tra 12 e 18 mesi (-0,2%) • Tagli alla spesa ministeriale discrezionale (-0,1%)
2013	
N.d.	
2014	
N.d.	

Nota:

¹ Impatto cumulativo stimato sulle entrate/spese delle amministrazioni pubbliche previste nel programma.

Il programma dà conto anche dell'impatto di bilancio delle misure macrostrutturali incluse nel programma nazionale di riforma adottate dal 2008, tra cui rientrano tagli alla spesa pensionistica e sanitaria, maggiori trasferimenti alle imprese e ai lavoratori, misure per incrementare l'efficienza energetica e ambientale ed incentivi alla R&S e al capitale umano. Tali misure sono state incluse in pacchetti di risanamento susseguiti e dovrebbero migliorare il disavanzo pubblico di circa 0,25 di punto percentuale del PIL nel 2011, di 0,75 di punto percentuale nel 2012 e di quasi l'1% nel 2014 rispetto ad uno scenario di legislazione invariata. L'impatto di bilancio delle riforme future non è tuttavia quantificato.

Dopo essere cresciuto di 12,5 punti percentuali durante la crisi del 2008-09, il rapporto debito pubblico lordo/PIL è salito di circa 3 punti percentuali nel 2010, raggiungendo il 119% (tabella IV dell'allegato). La causa principale è il forte "effetto valanga", ovvero l'impatto della differenza tra il tasso di interesse reale pagato per il debito e il tasso di crescita reale del PIL, che nel periodo 2008-09 è stato considerevolmente negativo. Un altro fattore è stata l'accumulazione significativa di attività finanziarie liquide che il Tesoro detiene presso la Banca d'Italia per agevolare la gestione del debito in un contesto di forte avversione al rischio nei mercati finanziari, attività che hanno raggiunto circa 2,7% del PIL a fine 2010. Nel contempo la scadenza e la durata finanziaria media dei titoli di Stato sono state innalzate per limitare la sensibilità della spesa per interessi ai tassi di interesse del mercato; si stima che un aumento permanente imprevisto di 1 punto percentuale nell'intera curva dei rendimenti all'inizio del 2011 incrementerà la spesa per interessi di 0,5 di punto percentuale del PIL nel 2014.

Il programma di stabilità prevede che il rapporto debito/PIL raggiunga un picco del 120% nel 2011 per poi calare successivamente ad un ritmo crescente, parallelamente all'aumento del saldo primario, fino a poco meno del 113% nel 2014. Il risultato del debito potrebbe essere peggiore del previsto poiché il disavanzo potrebbe essere più elevato, come indicato in precedenza. A meno che queste questioni non vengano affrontate in modo adeguato, la politica di bilancio esposta nel programma potrebbe non bastare a riportare il rapporto debito/PIL su un percorso di discesa costante. Le proiezioni del debito per il 2011-12 nelle previsioni di primavera 2011 dei servizi della Commissione sono marginalmente più elevate di quelle contenute nel programma soprattutto a causa di un deflatore del PIL più basso nel 2011 ed un avanzo primario inferiore nel 2012. La modesta differenza nell'aggiustamento stock/flussi nel 2011 rispecchia ipotesi diverse sul rimborso del capitale pubblico iniettato nel settore bancario nel 2009, per un importo pari allo 0,3% del PIL.

L'Italia è a medio rischio per quanto riguarda la sostenibilità a lungo termine delle finanze pubbliche (tabella V e figura dell'allegato). Il previsto incremento a lungo termine della spesa connessa all'invecchiamento demografico in percentuale del PIL, anche prima della presa in considerazione delle misure aggiuntive adottate nel 2010, è significativamente al di sotto della media dell'UE (solo 1,5 punti percentuali rispetto a 4,6 punti percentuali del PIL). Sulla base dell'attuale posizione di bilancio, il debito salirebbe al 137,5% del PIL entro il 2020. La piena attuazione del programma sarebbe tuttavia sufficiente per riportare il debito su un percorso di discesa entro il 2020, per quanto esso resterebbe al di sopra del 60% del PIL nel 2020. Dato il livello elevato del debito, garantire avanzi primari elevati sarebbe importante per ridurre i rischi per la sostenibilità delle finanze pubbliche a lungo termine.

Il quadro di bilancio dell'Italia è migliorato significativamente negli ultimi anni, soprattutto grazie alla riforma del processo di bilancio che ha introdotto un orizzonte triennale per la pianificazione e ulteriori misure per rafforzare il monitoraggio delle finanze pubbliche e la responsabilizzazione nella loro gestione. Nonostante questi miglioramenti, diversi aspetti della riforma restano da attuare e devono ancora essere affrontate alcune delle carenze del

quadro di bilancio che sono all'origine dei cattivi risultati registrati dall'adozione dell'euro. Tra tali carenze rientrano la mancanza di meccanismi efficaci di controllo della spesa primaria e lo scarso coordinamento tra i diversi livelli dell'amministrazione pubblica nel processo di bilancio. Quest'ultimo aspetto è particolarmente importante data la riforma in atto delle relazioni fiscali tra le diverse amministrazioni (federalismo fiscale). Per quanto riguarda i meccanismi di controllo, il programma menziona l'intenzione del governo di modificare la costituzione per rafforzare la disciplina di bilancio.

4.2.1.2. Settore finanziario

I problemi dei mercati finanziari non sono indicati tra le strozzature che intralciano la crescita dell'economia italiana e non sono contemplati nel programma nazionale di riforma. Ciononostante, anche alla luce dei previsti risultati della nuova tornata di prove di stress a livello UE pubblicati nella seconda parte del 2011, le banche italiane stanno progressivamente rafforzando la loro base patrimoniale in modo da migliorare la loro capacità di resistere agli shock negativi. Seppure in crescita dal 2007, i coefficienti patrimoniali delle grandi banche italiane, in percentuale delle attività ponderate per il rischio, sono tuttora relativamente bassi su scala internazionale (cfr. tabella VI dell'allegato). Inoltre, l'aumento dei costi di finanziamento e degli accantonamenti per perdite sui crediti ha comportato un calo della redditività. In un quadro di prospettive di crescita moderate, la redditività del settore bancario dovrebbe restare contenuta nei prossimi anni.

4.2.1.3. Altre questioni macroeconomiche

La riforma del quadro di contrattazione del 2009 prevede che gli incrementi salariali negoziati centralmente siano in linea con la prevista inflazione IAPC esclusi i prodotti energetici importati, lasciando però spazio per la negoziazione aziendale di aumenti connessi alla produttività. Essa ha introdotto anche la possibilità di clausole in deroga (al rialzo e al ribasso rispetto alla retribuzione settoriale concordata a livello nazionale), ma finora la loro attuazione non sembra essere stata molto efficace. Il governo non prevede altri provvedimenti per aumentare l'importanza della contrattazione aziendale, a parte gli sgravi fiscali sulla parte della retribuzione connessa ai risultati introdotti nel 2008 a beneficio dei lavoratori dipendenti privati, ma sottolinea il ruolo delle parti sociali nell'attuazione del nuovo quadro.

4.2.2. POLITICHE DEL MERCATO DEL LAVORO

Rendere il lavoro più allettante

L'Italia si è prefissa un obiettivo per il tasso di occupazione del gruppo di età 20-64 anni compreso tra il 67% e il 69% da raggiungere entro il 2020. Questo obiettivo presuppone la creazione di circa 1,6-1,8 milioni di nuovi posti di lavoro ed implica una crescita annua dell'occupazione dello 0,87%. Considerando che tra il 2000 e il 2008 il tasso di occupazione è cresciuto di circa 5,6 punti percentuali, attestandosi al 61% nel 2010 (cfr. tabella VII dell'allegato), l'obiettivo dell'Italia sembra a portata di mano. Il PNR considera prioritarie le misure intese ad incoraggiare la partecipazione al mercato del lavoro, in particolare dei giovani e delle donne. Viene riconosciuta la necessità di innalzare il tasso di occupazione dei lavoratori più anziani, ma non vengono indicate azioni specifiche per accompagnare l'incremento dell'età pensionabile implicito nelle varie riforme delle pensioni.

Quanto alle misure specifiche per i giovani, il governo intende ampliare i contratti di apprendistato per rafforzare le prospettive di occupazione di chi segue una formazione professionale o abbandona prematuramente la scuola. La misura chiave è l'ampliamento delle opportunità di apprendistato, con l'introduzione della possibilità per gli studenti di effettuare un tirocinio in un'impresa in alternativa ai corsi in aula durante l'ultimo anno di istruzione obbligatoria. Sono inoltre previste misure per migliorare le politiche di istruzione e formazione al fine di agevolare la transizione dalla scuola al lavoro, far corrispondere meglio le competenze conseguite e quelle richieste dal mercato del lavoro e ridurre il tasso di abbandoni scolastici¹², che si situa attualmente al 19,2%. Queste misure appaiono coerenti con il previsto obiettivo di riduzione del tasso di abbandoni scolastici al 15-16% entro il 2020. Tuttavia non sembra essere stata posta in atto alcuna strategia per ridurre questo elevato tasso, in quanto il PNR non indica quali cause specifiche saranno affrontate e in che modo. Inoltre il PNR non chiarisce se verrà posto in atto un sistema di certificazione delle competenze e di standard minimi di formazione professionale a livello nazionale, come il governo si è impegnato a fare. L'assenza di tale sistema ostacola il riconoscimento delle qualifiche professionali da una regione all'altra.

Per quanto riguarda l'incremento dell'occupazione femminile, il PNR fa riferimento ad un piano adottato nel 2010 che coordina l'impegno dei vari livelli dell'amministrazione per promuovere la conciliazione del lavoro e della vita familiare ed un piano per l'offerta di asili nido e scuole per l'infanzia lanciato nel 2007¹³. Altre misure previste si basano sui finanziamenti del Fondo sociale europeo per l'inclusione delle donne nel mercato del lavoro.

L'impatto globale di queste misure è di difficile valutazione non essendo specificati né l'orizzonte temporale per la loro attuazione né il loro previsto contributo all'occupazione giovanile e femminile. Non vengono fornite informazioni sui meccanismi di monitoraggio interno. Il PNR sottolinea il problema delle ampie disparità regionali in materia di partecipazione e disoccupazione ma non delinea una strategia globale per affrontarle. La principale misura in questo settore, adottata nel maggio 2011, è un nuovo sgravio fiscale per le imprese che assumono categorie svantaggiate di persone¹⁴ con contratti permanenti nelle regioni meridionali.

Nel 2010 il governo ha adottato un piano triennale per il mercato del lavoro che ha tra le sue principali priorità la lotta al lavoro in nero. Il PNR non specifica tuttavia obiettivi concreti o scadenze a medio termine per il piano triennale e le misure di lotta al lavoro in nero indicate si limitano ad un incremento della sorveglianza e alla promozione di specifici contratti di lavoro atipico che però in passato non sono stati in grado di frenare il fenomeno.

Il PNR annuncia una riforma del sistema tributario intesa a spostare gradualmente il carico fiscale dal lavoro al consumo¹⁵, che potrebbe contribuire a creare posti di lavoro. Tuttavia non vengono forniti dettagli concreti o scadenze.

¹² Misurato in percentuale della popolazione di età compresa tra 18 e 24 anni con al massimo un'istruzione secondaria inferiore che non segue ulteriori corsi di istruzione o formazione.

¹³ Solo il 15% dei bambini hanno accesso ad asili pubblici.

¹⁴ Questa categoria include soprattutto le persone che lavorano in un settore o hanno un'occupazione in cui lo squilibrio tra i sessi è particolarmente marcato, i disoccupati di lunga durata e i lavoratori con più di 50 anni o scarsamente qualificati.

¹⁵ In Italia il prelievo fiscale implicito sul consumo è al terzo ultimo posto nell'area dell'euro, davanti a Spagna e Grecia. Ciò è dovuto all'erosione della base imponibile tramite esenzioni, aliquote ridotte, scarso rispetto delle norme e/o poca efficienza nell'amministrazione.

Trovare un punto di equilibrio tra sicurezza e flessibilità

Il PNR non affronta il problema del dualismo del mercato del lavoro perché, secondo le autorità, l'Italia non ne risentirebbe più di altri paesi dell'UE. Tuttavia un dualismo esiste tra lavoratori con contratti a durata indeterminata e lavoratori con una protezione limitata, se non del tutto inesistente, dal rischio di disoccupazione. Non sono tanto i lavoratori con contratti a tempo determinato, che rappresentano una percentuale dell'occupazione totale prossima alla media dell'UE (13%), ad essere scarsamente protetti, bensì piuttosto i lavoratori registrati ufficialmente come autonomi ma in realtà in una relazione di lavoro subordinato standard (i cosiddetti para-subordinati o collaboratori). Le loro possibilità di diventare o dipendenti o veri lavoratori autonomi sono molto inferiori alle possibilità dei lavoratori con contratti a tempo determinato di ottenere un contratto permanente. In realtà, una protezione rigida dal licenziamento, anche tramite un'applicazione molto restrittiva dei licenziamenti collettivi e dei licenziamenti per ragioni economiche, scoraggia l'assunzione di lavoratori permanenti e pertanto aumenta il ricorso a contratti più flessibili, anche di lavoro para-subordinato.

Nel contempo, non tutti i lavoratori che perdono il lavoro ricevono un sostegno economico adeguato, poiché la segmentazione del mercato del lavoro è accompagnata dalla frammentazione del sistema di sussidi di disoccupazione. Durante la crisi il governo ha ampliato l'ambito di applicazione della cassa integrazione guadagni (CIG), consistente in una prestazione economica in favore dei lavoratori sospesi dall'esecuzione della prestazione lavorativa o che lavorano a orario ridotto. Il regime è stato esteso a categorie di lavoratori in precedenza inammissibili per via del settore, delle dimensioni dell'impresa o del tipo di contratto di lavoro. La copertura appare tuttora piuttosto discrezionale e, se è vero che la CIG ha tenuto a freno l'incremento della disoccupazione e ha contribuito a mantenere il potere d'acquisto delle famiglie durante la crisi, è altrettanto vero che in una prospettiva di più lungo termine potrebbe ostacolare la mobilità occupazionale e settoriale. Il PNR non contiene piani per una riforma del sistema dei sussidi di disoccupazione.

Sebbene la spesa pensionistica in percentuale del PIL continui ad essere tra le più elevate dell'UE, le riforme pensionistiche adottate negli ultimi quindici anni hanno ridotto i rischi per la sostenibilità del sistema a lungo termine. Gli aumenti gradualmente dell'età di pensionamento previsti dalla riforma del 2010 dovrebbero aiutare a garantire la futura adeguatezza delle pensioni.

Combattere la povertà e promuovere l'inclusione sociale

L'Italia ha un rischio elevato di povertà ed esclusione sociale (24,7% rispetto al 23,1% a livello UE), che riguarda soprattutto persone con basso livello di istruzione, bambini, donne, famiglie numerose e famiglie dove il capofamiglia è disoccupato. Inoltre l'Italia ha uno dei tassi di povertà tra i lavoratori più elevati dell'UE (10,4% nel 2009). L'obiettivo dell'Italia per il 2020 è far uscire 2,2 milioni di persone dalla povertà o dall'esclusione. Il PNR individua tre strumenti principali per ridurre la povertà: alcuni trasferimenti monetari mirati (la cosiddetta "carta sociale"), un maggiore coinvolgimento delle organizzazioni di volontariato e delle ONG e politiche per promuovere l'integrazione nel mercato del lavoro.

Investire nell'istruzione e nella formazione

Il sistema d'istruzione ha subito una serie di riforme volte a modernizzarlo e a migliorarne l'efficienza in termini di costi. La riforma dell'istruzione primaria attuata nel 2009 ha prodotto un taglio significativo del numero di insegnanti. La riduzione della spesa corrente dovrebbe in parte servire a finanziare gli investimenti nelle infrastrutture scolastiche, specialmente nelle TIC. A partire dall'attuale anno scolastico viene attuata una riforma dell'istruzione secondaria superiore, che verrà completata nel 2015 e che prevede la semplificazione dei curricula scolastici (meno opzioni, meno ore complessive di lezione ma più ore di lingue straniere), comportando anche una riduzione del numero di insegnanti.

Migliorare il funzionamento del sistema di istruzione superiore è considerato una priorità per l'Italia, anche per raggiungere l'obiettivo 2020 di un tasso del 26-27% per l'istruzione superiore nel gruppo di età compresa tra i 30 e i 34 anni. La riforma delle università del dicembre 2010 riguarda tre settori principali: la governance, il finanziamento e l'assunzione del personale. In particolare, la gestione finanziaria/amministrativa è attualmente chiaramente separata dalla gestione delle attività di insegnamento e di ricerca. Inoltre, una quota crescente dei finanziamenti verrà allocata alle università sulla base dei risultati conseguiti in materia di insegnamento e di ricerca. Le istituzioni di ricerca e di istruzione verranno valutate dall'Agenzia nazionale di valutazione del sistema universitario e della ricerca, di recente costituzione. Infine, i meccanismi di reclutamento e carriera verranno resi più trasparenti e basati sul merito. La riforma affronta pertanto alcune delle debolezze fondamentali del sistema universitario italiano, sebbene occorrerà del tempo e la collaborazione di tutte le parti coinvolte per garantirne l'attuazione.

4.2.3. Misure strutturali di rafforzamento della crescita

Il PNR riconosce che le riforme strutturali e il risanamento delle finanze possono rafforzarsi reciprocamente, poiché il rafforzamento della crescita reso possibile dalle prime può rendere più facile un risanamento durevole. Per raccogliere la sfida strutturale fondamentale di favorire la crescita della produttività, il PNR presenta una serie di misure che sono già adottate o in cantiere.

Concorrenza

Per quanto riguarda i mercati dei servizi e dei prodotti, il PNR si concentra su misure per sviluppare ulteriormente la *deregulation*, partendo dalle azioni intraprese negli anni precedenti nelle industrie e nei servizi di rete, recentemente anche nei servizi pubblici locali. Un'importanza fondamentale è attribuita all'attuazione della direttiva servizi, che è stata recepita nell'ordinamento nazionale nel marzo 2010 e dovrebbe ridurre gli ostacoli in una serie di settori e armonizzare le procedure applicabili in tutto il paese, sebbene vi siano stati ritardi nella creazione dello sportello unico elettronico per le imprese.

Il PNR dà conto dei progressi nel recepimento del terzo pacchetto energia ai fini di un'ulteriore apertura dei mercati del gas e dell'elettricità alla concorrenza. L'ulteriore integrazione in un mercato energetico paneuropeo, grazie alla rimozione delle strozzature e ad una maggiore capacità transfrontaliera per i mercati sia dell'elettricità che del gas, nonché il miglioramento della rete infrastrutturale dovrebbero aumentare la resilienza dell'Italia alle perturbazioni negli approvvigionamenti e rendere più competitivi i prezzi dell'energia, che in Italia restano significativamente superiori alla media dell'UE.

Nel complesso, un'attuazione rapida e corretta della legislazione UE sul mercato interno potrebbe offrire vantaggi in termini di riduzione degli ostacoli e dei costi e maggiore certezza del diritto. Tuttavia, vanificando i progressi precedenti, l'Italia sta di nuovo accumulando un ritardo significativo nel recepimento della legislazione UE sul mercato interno, che è aggravato da un tasso elevato di errori nel recepimento delle direttive UE¹⁶. Il PNR non menziona questo aspetto.

La legge annuale sulla concorrenza, che deve tenere conto nella legislazione delle raccomandazioni emesse dall'Autorità nazionale garante della concorrenza¹⁷, è considerata nel programma come lo strumento principale per eliminare gli ostacoli alla concorrenza e proteggere i consumatori. Tuttavia, nonostante sia passato oltre un anno da quando l'Autorità ha emanato le proprie raccomandazioni (sui servizi postali e i trasporti, sulla distribuzione dell'energia e gli intermediari finanziari), la prima legge annuale deve ancora essere adottata. Inoltre il PNR non prevede iniziative specifiche volte a liberalizzare i servizi professionali, mentre una riforma delle professioni legali, attualmente in discussione in Parlamento, annullerebbe una liberalizzazione precedente reintroducendo tra l'altro tariffe minime per i servizi degli avvocati.

Imprese

Per migliorare ulteriormente il contesto in cui operano le imprese, il governo ha di recente razionalizzato le procedure per lo start-up di nuove imprese abolendo il requisito dell'autorizzazione amministrativa preliminare. Il PNR sottolinea anche i progressi compiuti in materia di semplificazione della normativa e riduzione degli oneri amministrativi. Esso presenta infine le misure adottate nel maggio 2011 per accelerare i progetti di opere pubbliche e infrastrutture semplificando le procedure degli appalti pubblici. Premesso che queste misure affrontano una questione importante, non è ancora possibile valutarne l'impatto economico.

Il PNR dà conto dell'importante riforma della pubblica amministrazione lanciata nel 2009 con l'intento di accrescerne l'efficienza, la concentrazione sui risultati e la responsabilizzazione¹⁸. A tutt'oggi è stato fatto tuttavia solo qualche progresso nell'attuazione della riforma a causa delle difficoltà incontrate su aspetti fondamentali come il collegamento tra remunerazione e risultati.

L'accesso ai finanziamenti è di particolare importanza per l'Italia poiché il suo sistema produttivo è dominato dalle piccole e medie imprese (PMI) e le alternative al settore bancario per finanziare la crescita delle imprese sono relativamente scarse. In particolare il finanziamento tramite l'equity continua a svolgere un ruolo modesto nel contesto italiano rispetto ad altri paesi dell'UE¹⁹, sebbene abbia un grande potenziale in termini di incremento delle dimensioni delle imprese, ingresso in nuovi mercati mondiali e miglioramento del governo societario. Il PNR delinea diverse iniziative che sono state attuate in questo settore,

¹⁶ Se si aggiunge il numero di direttive non recepite a quello delle direttive non recepite correttamente, l'Italia ha un deficit di recepimento doppio rispetto alla media dell'UE. Analogamente l'Italia è al terzo posto per il numero di procedimenti d'infrazione aperti in relazione alla legislazione sul mercato interno.

¹⁷ Prevista dalla legge 99 del 23 luglio 2009.

¹⁸ Inoltre il piano *e-Government 2012*, varato nel 2009, mira a promuovere l'innovazione nella pubblica amministrazione tramite un uso più ampio delle TIC.

¹⁹ Cfr. ad esempio la relazione annuale del 2010 dell'autorità responsabile per la regolamentazione dei mercati mobiliari (CONSOB) e il *quadro di valutazione dell'Unione per l'innovazione* del 2010.

compresa la creazione del Fondo italiano d'investimento per favorire il rafforzamento patrimoniale delle medie imprese e l'istituzione della Banca del Mezzogiorno specializzata nel credito a medio e lungo termine alle PMI nelle regioni meridionali.

Ricerca e innovazione

La spesa per la R&S è cresciuta di poco negli ultimi dieci anni. Di conseguenza l'intensità della R&S resta bassa, a circa l'1,27% del PIL. La causa principale è il basso livello della ricerca industriale, in quanto l'intensità R&S delle imprese è pari allo 0,64% del PIL a fronte di una media UE dell'1,23%. Il PNR fissa l'obiettivo di intensità R&S per l'Italia all'1,53% nel 2020, nettamente al di sotto della media UE attuale (1,90%) e dell'obiettivo del 3% a livello UE²⁰. Sono delineate una serie di misure per favorire i progressi verso l'obiettivo, che tuttavia può essere raggiunto mantenendo lo stesso trend di crescita R&S registrato negli anni 2000, anche in assenza di misure aggiuntive. La principale misura nuova, adottata nel maggio 2011, è un'agevolazione fiscale per le società che investono in progetti di ricerca realizzati da università o enti del settore pubblico, che ha il duplice obiettivo di incentivare la spesa per l'innovazione e rafforzare i legami tra l'industria e l'università. Non sono previste nuove misure per potenziare l'intensità del venture capital, attualmente molto bassa.

Energia e cambiamenti climatici

Il recente trend delle emissioni di gas a effetto serra in Italia appare ampiamente compatibile con l'obiettivo nazionale per il 2020 (-13% rispetto ai livelli del 2005), ma occorre tenere conto che la crisi economica ha ridotto temporaneamente le emissioni. Il PNR non contiene alcuna valutazione delle misure di riduzione delle emissioni già adottate e proposte per raggiungere l'obiettivo 2020 e non fornisce obiettivi operativi (ad esempio nazionali, intermedi o settoriali). In ordine all'efficienza energetica il PNR stabilisce l'obiettivo di ridurre i consumi primari di energia del 13,4% entro il 2020 e fa affidamento sull'attuazione del piano d'azione nazionale dell'efficienza energetica adottato nel 2007, mentre per il 2011 è atteso un nuovo piano globale. Per raggiungere l'obiettivo del 17% per l'utilizzo delle fonti di energia rinnovabili entro il 2020, il PNR fa riferimento al piano d'azione nazionale per le energie rinnovabili del 2010, che definisce le misure per lo sviluppo delle fonti di energia rinnovabili e fissa obiettivi settoriali. Anche un quadro stabile e adeguato per i regimi di sostegno delle energie rinnovabili è importante per preservare i livelli degli investimenti nel settore e promuovere nuovi progetti riguardanti le energie rinnovabili.

Fondi di coesione

Un altro problema strutturale per l'Italia è riuscire ad usare in modo efficace i fondi della politica di coesione dell'UE per sostenere la crescita e la creazione di posti di lavoro. La politica di coesione consente un'iniezione di risorse significative nelle regioni in cui vi è una necessità più acuta di investimenti²¹ e rappresenta un'opportunità per espandere gli investimenti nei settori interessati da Europa 2020 ovvero R&S, innovazione e imprenditoria,

²⁰ Il programma nazionale di ricerca 2009-2013 riconosce le criticità della politica italiana di ricerca e propone taluni provvedimenti per affrontarle, tenendo altresì conto delle peculiarità della struttura produttiva del paese.

²¹ Attualmente l'Italia è al terzo posto tra i beneficiari dei fondi di politica di coesione dell'UE dopo la Polonia e la Spagna, avendo diritto a ricevere 28,8 miliardi di euro nel periodo 2007-2013 (l'8,2% del budget complessivo della politica di coesione dell'UE), i quali, sommati ai cofinanziamenti nazionali, salirebbero ad un totale di 60,1 miliardi di euro. Gran parte di questi fondi (il 71,6% del totale) spettano a quattro regioni dell'Italia meridionale interessate dall'obiettivo convergenza (Campania, Puglia, Calabria e Sicilia).

occupazione, energie rinnovabili o capitale umano. Il PNR sottolinea ad esempio l'importanza di attuare efficacemente il programma di ricerca nazionale che, unitamente ad un uso migliore dei fondi di coesione europei, potrebbe rappresentare una svolta per i risultati della ricerca e dell'istruzione. Tuttavia, a metà del periodo di riferimento 2007-2013, l'importo dei fondi strutturali effettivamente attivati ammonta al 16,8%²² ed è molto più basso nelle regioni dell'obiettivo convergenza che nelle altre (rispettivamente 15,2% e 22,3%). Pur riconoscendo il ruolo potenziale dei fondi UE ai fini della realizzazione degli obiettivi di Europa 2020 e la necessità di accelerare l'attuazione dei progetti, il PNR non presenta una strategia globale per superare le difficoltà incontrate durante l'attuale periodo di programmazione.

5. SINTESI

L'Italia sta gradualmente uscendo dalla crisi, via via che prende lentamente piede la ripresa. La crisi ha esacerbato le carenze strutturali storiche, che nel decennio precedente avevano rallentato significativamente la crescita economica. Questi problemi sono destinati a menomare la capacità dell'Italia di adeguarsi rapidamente al contesto post crisi. La crescita a medio termine dell'Italia dipenderà pertanto dal buon esito delle strategie complementari volte da un lato a riportare il debito pubblico su un percorso di discesa costante e dall'altro a superare gli ostacoli strutturali alla crescita.

Il programma di stabilità italiano contiene un piano di risanamento finanziario ambizioso, che, partendo da un disavanzo pubblico del 4,6% del PIL nel 2010, prevede di raggiungere un sostanziale equilibrio di bilancio entro il 2014 riportando così il debito pubblico molto elevato su una traiettoria di discesa continua. Fino al 2012 questo piano è supportato da misure concrete, intese a limitare ulteriormente la crescita della spesa e ad incrementare i proventi dalla lotta all'evasione fiscale. Per gli anni successivi la strategia di risanamento si basa su un impegno a frenare ulteriormente la crescita della spesa primaria. I risultati del disavanzo e del debito potrebbero essere peggiori di quanto previsto nel programma. Nel periodo fino al 2012 potrebbero esservi scostamenti nell'esecuzione del bilancio rispetto alle previsioni, mentre per gli anni successivi al 2012 i piani di risanamento non sono ancora ancorati a misure concrete, che potrebbero tuttavia essere annunciate già entro ottobre 2011 nel contesto del nuovo quadro di bilancio triennale dell'Italia. Per quanto il passaggio ad un orizzonte triennale abbia migliorato significativamente il quadro di bilancio dell'Italia, l'introduzione di tetti di spesa vincolanti e la rapida attuazione dei meccanismi previsti per il monitoraggio delle finanze pubbliche a tutti i livelli dell'amministrazione rafforzerebbero ulteriormente la credibilità della strategia di bilancio a medio termine.

Il PNR riconosce che, per aumentare la crescita potenziale perseguendo nel contempo un risanamento finanziario durevole, l'Italia deve mettere mano ad una serie di ampie riforme strutturali, riguardanti la competitività, la regolamentazione del lavoro e dei mercati dei prodotti, il contesto operativo e l'accesso ai finanziamenti per le imprese, la qualità dell'istruzione e della ricerca e la promozione dell'innovazione. Inoltre il sud ha un forte gap da recuperare rispetto al resto del paese e se vi riuscisse potrebbe contribuire al miglioramento dei risultati economici globali dell'Italia. La maggior parte delle misure presentate sono tuttavia già state adottate o sono in cantiere. L'unica nuova iniziativa politica importante annunciata nel PNR è una riforma fiscale che potrebbe spostare il peso del prelievo fiscale dal lavoro al consumo. Per quanto si tratterebbe indubbiamente di una riforma importante, in questa fase se ne conoscono solo le grandi linee. Nel complesso, data la portata delle sfide

²² Base dati Infoview della Commissione europea.

strutturali che attendono l'Italia, l'agenda delle riforme non appare sufficientemente ambiziosa per poter rafforzare significativamente il potenziale di crescita dell'Italia e stimolare la creazione di posti di lavoro nei prossimi anni.

ALLEGATO STATISTICO

Tabella I. Indicatori macroeconomici

	1995-1999	2000-2004	2005-2008	2009	2010	2011	2012
Indicatori di base							
Tasso di crescita del PIL	1,7	1,5	0,7	-5,2	1,3	1,0	1,3
Differenziale tra produzione effettiva e potenziale ¹	-0,1	1,3	1,7	-4,3	-3,4	-2,8	-1,9
IAPC (variazione annuale %)	3,0	2,5	2,5	0,8	1,6	2,6	1,9
Domanda interna (variazione annuale %) ²	2,1	1,6	0,7	-3,9	1,6	0,7	1,2
Tasso di disoccupazione (% della forza lavoro) ³	11,2	8,8	6,8	7,8	8,4	8,4	8,2
Formazione lorda di capitale fisso (% del PIL)	19,2	20,5	20,9	19,1	19,5	19,8	20,3
Risparmio nazionale lordo (% del PIL)	21,8	20,4	19,3	15,9	16,0	17,0	17,6
Amministrazioni pubbliche (% del PIL)							
Accreditamento (+) o indebitamento (-) netto	-4,3	-2,8	-3,0	-5,4	-4,6	-4,0	-3,2
Debito lordo	117,8	106,4	105,6	116,1	119,0	120,3	119,8
Attività finanziarie nette	-103,2	-94,6	-90,3	-100,0	n.a	n.a	n.a
Entrate totali	46,1	44,7	45,4	46,5	46,0	45,9	46,1
Spesa totale	50,5	47,5	48,4	51,9	50,6	49,9	49,2
<i>di cui: interessi</i>	9,4	5,6	4,9	4,6	4,5	4,8	5,1
Imprese (% del PIL)							
Accreditamento (+) o indebitamento (-) netto	-1,2	-1,9	-2,9	-1,9	-2,9	-2,7	-3,0
Attività finanziarie nette; imprese non finanziarie	-84,7	-105,4	-109,7	-113,0	n.a	n.a	n.a
Attività finanziarie nette; imprese finanziarie	3,3	-3,0	2,6	17,9	n.a	n.a	n.a
Formazione lorda di capitale	11,1	12,1	12,2	10,3	11,9	12,3	12,7
Utile operativo lordo	23,5	23,5	21,8	20,5	20,6	20,7	20,8
Famiglie e organismi senza scopo di lucro al servizio delle famiglie (% del PIL)							
Accreditamento (+) o indebitamento netto (-)	7,9	4,5	3,9	4,2	3,2	3,1	2,9
Attività finanziarie nette	181,2	193,2	184,8	180,0	n.a	n.a	n.a
Retribuzioni lorde	28,8	28,9	30,0	31,2	31,0	30,8	30,7
Redditi netti da capitale	18,8	15,6	14,4	12,6	12,0	12,3	12,6
Trasferimenti correnti ricevuti	20,6	20,7	21,5	23,9	23,9	24,0	23,8
Risparmi lordi	14,3	11,1	10,6	10,5	9,3	9,2	9,1
Resto del mondo (% del PIL)							
Accreditamento (+) o indebitamento (-) netto	2,4	-0,2	-1,9	-2,9	-4,2	-3,5	-3,2
Attività finanziarie nette	5,4	11,7	15,3	19,6	n.a	n.a	n.a
Esportazioni nette di beni e servizi	3,5	0,9	-0,5	-0,4	-1,8	-1,9	-1,7
Redditi primari netti dal resto del mondo	-0,9	-0,7	-0,7	-1,5	-1,3	-0,6	-0,6
Transazioni di capitale nette	0,2	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,1
Settore tradabile	46,4	43,7	41,0	38,9	38,9	n.a	n.a
Settore non tradabile	43,4	46,2	48,5	51,1	50,7	n.a	n.a
<i>di cui: settore delle costruzioni</i>	4,6	4,9	5,4	5,6	5,3	n.a	n.a
Tasso di cambio effettivo reale (indice, 2000=100)	107,2	107,3	119,9	125,6	122,2	123,0	123,5
Ragioni di scambio beni e servizi (indice, 2000=100)	104,2	102,4	100,1	105,2	101,6	100,3	100,8
Performance di mercato delle esportazioni (indice, 2000=100)	114,4	95,2	79,5	70,4	70,1	70,4	70,3
Note:							
¹ Il differenziale tra la produzione interna lorda effettiva e potenziale è misurato ai prezzi di mercato del 2000.							
² L'indicatore sulla domanda interna include le rimanenze.							
³ Le persone disoccupate sono tutte persone che non erano occupate, avevano cercato attivamente lavoro ed erano pronte ad iniziare a lavorare immediatamente o entro due settimane. La forza lavoro è il numero totale di persone occupate e disoccupate. Il tasso di disoccupazione copre il gruppo d'età 15-74.							
Fonte:							
previsioni di primavera 2011 dei servizi della Commissione							

Tabella II. Scenario macroeconomico per le proiezioni di bilancio

	2010		2011		2012		2013	2014
	COM	PS	COM	PS	COM	PS	PS	PS
PIL reale (variazione %)	1,3	1,3	1,0	1,1	1,3	1,3	1,5	1,6
Consumo privato (variazione %)	1,0	1,0	0,6	1,1	1,1	1,2	1,3	1,5
Formazione lorda di capitale fisso (variazione %)	2,5	2,5	2,2	1,8	3,1	2,5	2,7	3,0
Esportazioni di beni e servizi (variazione %)	9,1	9,1	6,0	4,8	5,7	4,3	4,5	4,8
Importazioni di beni e servizi (variazione %)	10,5	10,5	4,6	4,5	5,1	3,9	4,2	4,6
<i>Contributi alla crescita reale del PIL:</i>								
- Domanda interna finale	0,9	0,9	0,7	1,0	1,3	1,2	1,5	1,7
- Variazione delle rimanenze	0,7	0,7	-0,1	0,2	-0,1	0,0	0,0	0,0
- Esportazioni nette	-0,4	-0,4	0,3	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0
Differenziale tra produzione effettiva e potenziale ¹	-3,4	-3,4	-2,8	-2,8	-1,9	-2,0	-1,2	-0,4
Occupazione (variazione %)	-0,7	-0,7	0,1	0,3	0,4	0,5	0,5	0,6
Tasso di disoccupazione (%)	8,4	8,4	8,4	8,4	8,2	8,3	8,2	8,1
Produttività del lavoro (variazione %)	2,0	2,0	0,6	0,8	0,5	0,8	1,0	1,0
Inflazione IAPC (%)	1,6	1,6	2,6	2,2	1,9	2,0	1,9	1,9
Deflatore del PIL (variazione %)	0,6	0,6	1,6	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8
Retrib. dei dipendenti (pro capite, variazione %)	2,0	2,0	1,5	1,2	1,8	1,5	1,5	1,8
Accreditamento/indebitamento netto nei confronti del resto del mondo (% del PIL)	-4,2	-4,2	-3,5	-3,5	-3,2	-3,3	-3,0	-2,9
<u>Nota:</u>								
¹ In percentuale del PIL potenziale, con la crescita del PIL potenziale in base al programma come ricalcolata dai servizi della Commissione.								
<u>Fonte:</u>								
Previsioni di primavera 2011 dei servizi della Commissione (COM); programma di stabilità (PS)								

Tabella III. Composizione dell'aggiustamento di bilancio

(% del PIL)	2010	2011		2012		2013	2014	Variazione: 2010-2014
	COM	COM	PS	COM	PS	PS	PS	PS
Entrate	46,0	45,9	45,8	46,1	46,2	46,0	45,9	-0,2
<i>di cui:</i>								
- Imposte su produzione e importazione	14,0	14,2	14,2	14,1	14,2	14,2	14,2	0,2
- Imposte correnti su reddito, patrimonio, ecc,	14,6	14,4	14,4	14,7	14,8	14,8	14,7	0,1
- Contributi sociali	13,8	13,8	13,8	13,7	13,7	13,6	13,5	-0,3
- Altro (resto)	3,6	3,5	3,4	3,5	3,5	3,5	3,4	-0,2
Spesa	50,6	49,9	49,7	49,2	48,9	48,7	48,5	-2,2
<i>di cui:</i>								
- Spesa primaria	46,1	45,1	44,9	44,2	43,8	43,3	42,9	-3,2
<i>di cui:</i>								
Retribuzione di dipendenti	11,1	10,7	10,7	10,4	10,4	10,1	9,8	-1,3
Consumo intermedio	5,9	5,8	5,7	5,6	5,5	5,4	5,4	-0,5
Trasferimenti sociali	22,2	22,2	22,2	22,1	22,0	22,1	22,2	0,0
Sussidi	1,0	1,0	0,9	0,9	0,8	0,8	0,8	-0,2
Formazione di capitale fisso lordo	2,1	1,9	2,0	1,7	1,6	1,6	1,6	-0,5
Altro (resto)	3,8	3,5	3,5	3,5	3,4	3,3	3,2	-0,7
- Spesa per interessi	4,5	4,8	4,8	5,1	5,1	5,4	5,6	1,0
Saldo delle amministrazioni pubbliche¹	-4,6	-4,0	-3,9	-3,2	-2,7	-1,5	-0,2	4,4
Saldo primario	-0,1	0,8	0,9	1,9	2,4	3,9	5,2	5,3
Misure una tantum ed altre misure temporanee	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	-0,2
Saldo delle amministrazioni pubbliche escluse misure una tantum	-4,8	-4,2	-4,0	-3,2	-2,8	-1,6	-0,3	4,6
Differenziale tra produzione effettiva e potenziale ²	-3,4	-2,8	-2,8	-1,9	-2,0	-1,2	-0,4	3,0
Saldo corretto per il ciclo ²	-2,9	-2,6	-2,5	-2,2	-1,7	-0,9	0,0	2,9
Saldo strutturale³	-3,1	-2,7	-2,6	-2,3	-1,8	-1,0	-0,1	3,0
<i>Variazione del saldo strutturale</i>		<i>0,4</i>	<i>0,5</i>	<i>0,4</i>	<i>0,8</i>	<i>0,8</i>	<i>0,9</i>	
Saldo primario strutturale ³	1,4	2,1	2,2	2,8	3,3	4,4	5,4	4,0
<i>Variazione del saldo primario strutturale</i>		<i>0,7</i>	<i>0,8</i>	<i>0,7</i>	<i>1,1</i>	<i>1,1</i>	<i>1,0</i>	
Note:								
¹ Saldo delle amministrazioni pubbliche a politiche invariate fino al 2012. Per il 2013-14, obiettivi governativi								
² Differenziale tra produzione effettiva e potenziale (in % per PIL potenziale) e saldo corretto per il ciclo in base al programma ricalcolato dai servizi della Commissione sulla base delle informazioni contenute nel programma.								
³ Saldo (primario) strutturale = saldo (primario) corretto per il ciclo escluse misure una tantum e altre misure temporanee.								
Fonte:								
Programma di stabilità (PS); previsioni primavera 2011 dei servizi della Commissione (COM); calcoli dei servizi della Commissione								

Tabella IV. Dinamica del debito

(% del PIL)	Media 2005-09	2010	2011		2012		2013	2014
			COM	PS	COM	PS	PS	PS
Rapporto debito lordo/PIL¹	107,7	119,0	120,3	120,0	119,8	119,4	116,9	112,8
Variazione del rapporto	2,4	2,9	1,3	1,0	-0,5	-0,6	-2,5	-4,1
<i>Contributi²:</i>								
1. Saldo primario	-1,4	0,1	-0,8	-0,9	-1,9	-2,4	-3,9	-5,2
2. Effetto valanga	3,0	2,4	1,9	1,5	1,4	1,6	2,8	4,0
<i>di cui:</i>								
Spesa per interessi	4,8	4,5	4,8	4,8	5,1	5,1	6,6	7,9
Effetto crescita	0,6	-1,5	-1,1	-1,2	-1,5	-1,5	-1,8	-1,8
Effetto inflazione	-2,4	-0,7	-1,9	-2,1	-2,1	-2,1	-2,0	-2,0
3. Aggiustamento stock/flussi	0,8	0,5	0,2	0,4	0,1	0,3	-1,4	-2,9
<i>di cui:</i>								
Diff. Cassa/competenza	0,2	-0,7	-0,3	-0,3	0,1	0,1	-0,4	-0,4
Acc. attività finanziarie	0,6	1,2	0,5	0,4	0,0	0,3	0,1	-0,1
<i>Privatizzazioni</i>	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Val. effett & residual	0,0	0,0	0,0	0,3	0,0	-0,1	0,2	0,0

Note:
¹ Fine del periodo. Politiche invariate fino al 2012. Obiettivi per il 2013-14.
² L'effetto valanga cattura l'impatto della spesa per interessi sul debito accumulato, nonché l'impatto della crescita reale del PIL e dell'inflazione sul rapporto debito/PIL (attraverso il denominatore). L'aggiustamento stock/flussi include differenze tra la contabilità di cassa e competenza, l'accumulazione delle attività finanziarie e la valutazione e altri effetti residui.

Fonte:
Programma di stabilità (PS); previsioni primavera 2011 dei servizi della Commissione (COM); calcoli dei servizi della Commissione.

Tabella V. Indicatori di sostenibilità a lungo termine

Italia	Scenario di base (2010)			Scenario del programma		
	S1	S2		S1	S2	
Valore	3,3	2,3		-1,1	-1,9	
<i>di cui:</i>						
Posizione di bilancio iniziale	0,8	0,8		-3,4	-3,4	
Requisito del debito nel 2060 (DR)	1,0	-		0,8	-	
Variazione a lungo termine del saldo primario	1,5	1,5		1,5	1,5	
	2010	2015	2020	2010	2015	2020
Debito in % del PIL	119,0	126,5	137,5	119,0	109,4	94,2

Figura. Proiezioni del debito a medio termine per l'Italia

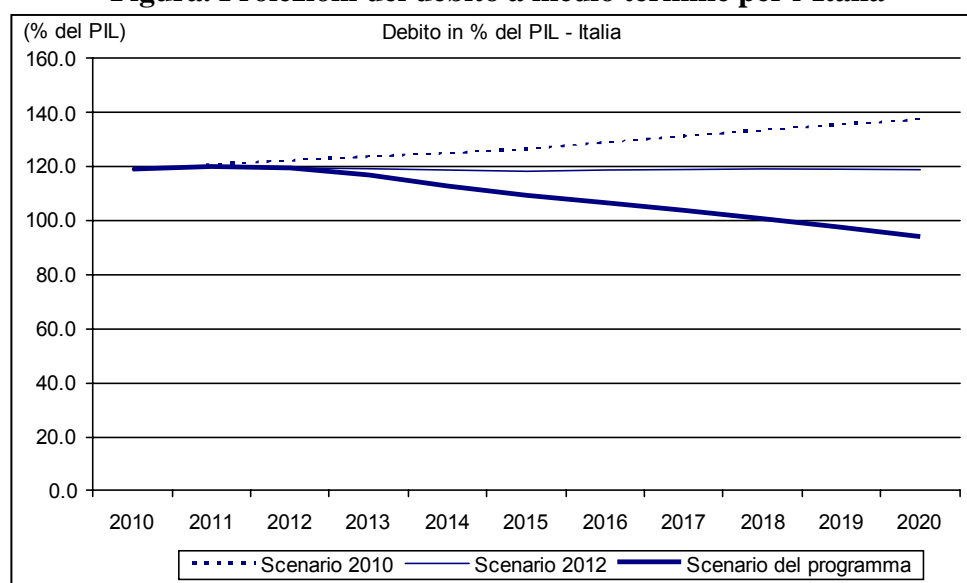


Tabella VI. Indicatori per il settore finanziario

	2006	2007	2008	2009	2010
Attività totali del settore bancario (% del PIL)	182,4	201,5	229,1	246,0	250,5
Percentuale delle attività delle cinque banche principali (% delle attività totali)	26,2	33,1	33,0	34,0	...
Proprietà estera del settore bancario (% delle attività totali)	13,9	17,4	14,6	13,4	...
Indicatori della solidità finanziaria:					
- incagli e sofferenze (% dei prestiti totali) ^{1), 2)}	4,9	4,6	4,9	7,0	7,6
- coefficiente di adeguatezza patrimoniale (%) ^{1), 3)}	10,7	10,4	10,8	12,1	...
- redditività del capitale (ROE) (%) ^{1), 4)}	14,3	12,8	4,5	3,6	...
Crescita del credito privato (variazione annua %)	9,7	11,0	7,6	2,2	5,3
Prezzi immobili residenziali (variazione % su base annua)	5,8	5,0	2,6	-0,4	0,1
Esposizione verso i paesi che ricevono/rimborsano assistenza finanziaria ufficiale (% del PIL) ⁵⁾	2,0	3,7	3,9	3,2	2,7
Debito privato (% del PIL)	94,2	100,1	103,4	109,5	116,6
Debito esterno lordo (% del PIL)					
- Pubblico	45,4	42,3	47,7	50,7	51,9
- Privato	23,5	23,3	24,3	24,2	24,4
Spread dei tassi di interesse a lungo termine rispetto al Bund (punti base)*	28,5	27,0	69,7	109,1	129,3
Spread dei credit default swap per i titoli sovrani (5 anni)*	88,4	108,2	164,4
Note:					
¹⁾ Dati più recenti disponibili settembre 2010.					
²⁾ Esposizione verso debitori in stato di insolvenza più esposizioni verso debitori in situazione temporanea di difficoltà.					
³⁾ Il coefficiente di adeguatezza patrimoniale è definito come capitale totale diviso per attività ponderate per il rischio.					
⁴⁾ Rapporto tra reddito netto e capitale. Al netto di voci straordinarie e imposte					
⁵⁾ I paesi coperti sono IE, EL, PT, RO, LV e HU.					
* Misurato in punti base.					
Fonte:					
Banca dei regolamenti internazionali e Eurostat (esposizione verso i paesi macrofinanziariamente vulnerabili), FMI (indicatori di solidità finanziaria), servizi della Commissione (tassi di interesse a lungo termine), Banca mondiale (debito esterno lordo), Eurostat (prezzi degli immobili residenziali) e BCE (tutti gli altri indicatori).					

Tabella VII. Indicatori sociali e del mercato del lavoro

Indicatori del mercato del lavoro	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Tasso di occupazione (% della popolazione di età 20-64)	61,6	62,5	62,8	63,0	61,7	61,1
Crescita dell'occupazione (variazione % rispetto all'anno precedente)	0,6	2,0	1,3	0,3	-1,6	-0,7
Tasso di occupazione delle donne (% della popolazione femminile di età 20-64)	48,4	49,6	49,9	50,6	49,7	49,5
Tasso di occupazione degli uomini (% della popolazione maschile di età 20 - 64)	74,8	75,5	75,8	75,4	73,8	72,8
Tasso di occupazione dei lavoratori anziani (% della popolazione di età 55-64)	31,4	32,5	33,8	34,4	35,7	36,6
Occupazione part-time (% dell'occupazione totale)	12,8	13,3	13,6	14,3	14,3	15,0
Occupazione a tempo determinato (% di lavoratori con un contratto a tempo determinato)	12,3	13,1	13,2	13,3	12,5	12,8
Tasso di disoccupazione ¹ (% della forza lavoro)	7,7	6,8	6,1	6,7	7,8	8,4
Disoccupazione di lunga durata ² (% della forza lavoro)	3,9	3,4	2,9	3,1	3,5	4,1
Tasso di disoccupazione giovanile (% della forza lavoro giovanile di età 15-24)	24,0	21,6	20,3	21,3	25,4	27,8
Percentuale giovani NEET ³ (% della popolazione di età 15-24)	17,0	16,8	16,2	16,6	17,7	:
Abbandoni prematuri dell'istruzione e della formazione (% della popolazione di età 18-24 con al massimo istruzione secondaria superiore e non in altri corsi di istruzione o formazione)	22,0	20,6	19,7	19,7	19,2	:
Istruzione superiore (% della popolazione di età 30-34 con un titolo di istruzione superiore)	17,0	17,7	18,6	19,2	19,0	:
Produttività del lavoro per persona occupata (variazione annuale %)	0,5	0,5	0,5	-0,9	-2,6	2,0
Ore lavorate per persona occupata (variazione annuale %)	-0,4	-0,2	0,1	-0,7	-1,7	0,3
Produttività del lavoro per ora lavorata (variazione annuale %; prezzi costanti)	0,5	0,3	0,1	-0,8	-2,0	1,7
Retribuzione per dipendente (variazione annuale; prezzi costanti)	1,1	0,8	-0,2	1,0	-0,7	1,4
Crescita nominale del costo del lavoro per unità di prodotto (variazione annuale %)	2,8	2,1	1,9	4,7	3,7	-0,2
Crescita reale del costo del lavoro per unità di prodotto (variazione annuale %)	0,7	0,3	-0,6	1,8	1,4	-0,8
Note:						
¹ Secondo la definizione ILO, gruppo di età 15-74						
² Percentuale della forza lavoro disoccupata da almeno 12 mesi.						
³ NEET sono persone che né hanno un'occupazione né seguono un corso di istruzione o formazione.						
Fonti:						
servizi della Commissione (Indagine sulle forze di lavoro UE e SEC)						

Tabella VII. Indicatori sociali e del mercato del lavoro (continuazione)

Spesa per i sussidi di protezione sociale (% del PIL)	2004	2005	2006	2007	2008
Assistenza sanitaria	6,55	6,78	6,88	6,64	6,99
Invalità	1,54	1,52	1,51	1,53	1,58
Vecchiaia e superstiti	15,31	15,39	15,47	15,58	16,09
Famiglia/bambini	1,13	1,11	1,15	1,22	1,26
Disoccupazione	0,50	0,51	0,51	0,45	0,51
Alloggio ed esclusione sociale n.e.c.	0,06	0,07	0,07	0,07	0,08
Totale	25,1	25,4	25,6	25,5	26,5
di cui sussidi rapportati ai mezzi	1,16	1,17	1,59	1,67	1,73
Indicatori di inclusione sociale	2005	2006	2007	2008	2009
Rischio di povertà o esclusione ¹ (% della popolazione totale)	25,0	25,9	26,1	25,3	24,7
Rischio di povertà o esclusione per i bambini (% delle persone di età 0-17)	27,6	28,4	29,4	29,1	28,8
Rischio di povertà o esclusione per gli anziani (% delle persone di età 65+)	25,2	24,6	25,3	24,4	22,8
Percentuale a rischio di povertà ² (% della popolazione totale)	18,9	19,6	19,9	18,7	18,4
Valore della soglia di povertà relativa (single HH all'anno) - in SPA	8208	8328	8640	9156	9120
Grave indigenza materiale ³ (% della popolazione totale)	6,4	6,3	6,8	7,5	7,0
Percentuale di persone che vivono in famiglie a bassa intensità di lavoro ⁴ (% delle persone di età 0-59 non studenti)	10,3	10,8	10,0	9,8	8,8
Percentuale dei lavoratori a rischio di povertà (% delle persone occupate)	8,9	9,7	9,9	9,0	10,2
Note:					
¹ Persone a rischio di povertà o esclusione sociale (AROPE): individui che sono a rischio di povertà (AROP) e/o versano in stato di grave indigenza e/o vivono in famiglie ad intensità di lavoro nulla o molto bassa.					
² Percentuale a rischio di povertà: percentuale delle persone con un equivalente reddito disponibile inferiore al 60% dell'equivalente reddito disponibile mediano nazionale.					
³ Percentuale delle persone colpite da almeno 4 delle 9 privazioni seguenti: persone che non possono permettersi di i) pagare l'affitto o le fatture, ii) riscaldare la casa adeguatamente, iii) affrontare spese impreviste, iv) mangiare carne, pesce o un equivalente proteico ogni due giorni, v) andare una settimana in vacanza fuori casa una volta all'anno, vi) avere un'auto, vii) avere una lavatrice, viii) avere una tv a colori, o ix) avere un telefono					
⁴ Persone che vivono in famiglie con un'intensità di lavoro molto bassa: percentuale delle persone di età 0-59 che vivono in famiglie in cui gli adulti hanno lavorato meno del 20% del loro potenziale tempo di lavoro totale durante i 12 mesi precedenti,					
Fonti:					
Per la spesa per i sussidi di protezione sociale ESSPROS; per l'inclusione sociale EU-SILC.					

Tabella VIII. Risultati per i mercati dei prodotti e indicatori di policy

Indicatori di performance	2001-2005	2006	2007	2008	2009	2010
Produttività del lavoro ¹ nell'economia totale (crescita annuale in %)	-0,3	0,0	0,4	-1,4	-4,1	2,2
Produttività del lavoro ¹ nel settore manifatturiero (crescita annuale in %)	-0,7	2,5	1,4	-4,0	-12,1	8,7
Produttività del lavoro ¹ nei settori elettricità, gas acqua (crescita annuale in %)	4,3	-0,2	1,6	8,8	-9,5	n.d.
Produttività del lavoro ¹ nel settore delle costruzioni (crescita annuale in %)	-0,9	0,4	-2,6	-3,2	-6,6	-2,1
Intensità di brevetti nel manifatturiero ² (brevetti dell'EPO divisi per il valore aggiunto lordo del settore)	2,1	2,1	1,1	n.d.	n.d.	n.d.
Indicatori di policy	2001-2005	2006	2007	2008	2009	2010
Applicazione dei contratti ³ (giorni)	n.d.	1210	1210	1210	1210	1210
Tempo per avviare un'impresa ³ (giorni)	n.d.	13	13	10	10	6
Spesa R&S (% del PIL)	1,1	1,1	1,2	1,2	1,3	n.d.
Istruzione superiore (% della popolazione di età 30-34)	14,4	17,7	18,6	19,2	19,0	n.d.
Spesa pubblica totale per l'istruzione (% del PIL)	4,6	4,7	4,3	4,6	n.d.	n.d.
	2003	2005	2006	2008	2009	2010
Regolamentazione dei mercati dei prodotti ⁴ , globale (Indice; 0=non regolato; 6=molto regolato)	1,8	n.d.	n.d.	1,4	n.d.	n.d.
Regolamentazione dei mercati dei prodotti ⁴ , dettaglio (Indice; 0=non regolato; 6=molto regolato)	2,5	n.d.	n.d.	2,6	n.d.	n.d.
Regolamentazione dei mercati dei prodotti ⁴ , industrie di rete ⁵ (Indice; 0=non regolato; 6=molto regolato)	2,9	2,0	2,0	2,0*	n.d.	n.d.

Note:

¹La produttività del lavoro è definita come valore aggiunto lordo (prezzi costanti) diviso per il numero delle persone occupate.

²I dati sui brevetti si riferiscono alle domande indirizzate all'Ufficio europeo dei brevetti (UEB). Essi sono calcolati in base all'anno in cui sono state presentate all'UEB. Sono suddivisi in base alla residenza dell'inventore, utilizzando i decimali in caso di inventori multipli o classi IPC per evitare il doppio computo

³Le metodologie, incluse le ipotesi, di questo indicatore sono presentate nel dettaglio nel sito <http://www.doingbusiness.org/methodology>.

⁴Le metodologie degli indicatori della regolamentazione dei mercati dei prodotti sono presentate nel dettaglio nel sito http://www.oecd.org/document/1/0,3746,en_2649_34323_2367297_1_1_1_1_00.html. Gli ultimi indicatori disponibili sulla regolamentazione dei mercati dei prodotti si riferiscono al 2003 e al 2008, eccetto per le industrie di rete.

⁵ Aggregato ETCR.

*Dato per il 2007.

Fonte:

Servizi della Commissione, World Bank Doing Business (per l'applicazione dei contratti e il tempo necessario per avviare un'impresa) e OCSE (per gli indicatori della regolamentazione dei mercati dei prodotti).



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 7.6.2011
COM(2011) 400 definitivo

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL
CONSIGLIO EUROPEO, AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E
SOCIALE EUROPEO E AL COMITATO DELLE REGIONI**

**Concludere il primo semestre europeo per il coordinamento delle politiche economiche:
orientamenti per le politiche nazionali nel 2011-2012**

{SEC(2011) 801 definitivo}
{SEC(2011) 802 definitivo}
{SEC(2011) 803 definitivo}
{SEC(2011) 804 definitivo}
{SEC(2011) 805 definitivo}
{SEC(2011) 806 definitivo}
{SEC(2011) 807 definitivo}
{SEC(2011) 808 definitivo}
{SEC(2011) 809 definitivo}
{SEC(2011) 810 definitivo}
{SEC(2011) 811 definitivo}
{SEC(2011) 812 definitivo}
{SEC(2011) 813 definitivo}
{SEC(2011) 814 definitivo}
{SEC(2011) 815 definitivo}
{SEC(2011) 816 definitivo}
{SEC(2011) 817 definitivo}
{SEC(2011) 818 definitivo}
{SEC(2011) 819 definitivo}
{SEC(2011) 820 definitivo}
{SEC(2011) 821 definitivo}
{SEC(2011) 822 definitivo}
{SEC(2011) 823 definitivo}
{SEC(2011) 824 definitivo}
{SEC(2011) 825 definitivo}
{SEC(2011) 826 definitivo}
{SEC(2011) 827 definitivo}
{SEC(2011) 828 definitivo}

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL
CONSIGLIO EUROPEO, AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E
SOCIALE EUROPEO E AL COMITATO DELLE REGIONI**

**Concludere il primo semestre europeo per il coordinamento delle politiche economiche:
orientamenti per le politiche nazionali nel 2011-2012**

1. AIUTARE L'UE AD USCIRE PIÙ FORTE DALLA CRISI

L'UE deve far fronte alla peggiore crisi economica mai verificatasi dalla sua creazione, durante la quale governi e cittadini, senza distinzioni, hanno subito pressioni enormi e sono state adottate decisioni senza precedenti in tempi brevissimi, con conseguenze costose e dolorose. La crisi non è iniziata in Europa e altre grandi economie hanno subito shock analoghi. La crisi ha avuto un impatto diverso a seconda dei paesi dell'UE: alcuni Stati membri si sono ripresi rapidamente dalla recessione iniziale, mentre altri devono affrontare sfide estremamente serie. Le previsioni della Commissione per l'UE indicano un progressivo consolidamento della ripresa economica, che tuttavia rimane disomogenea e non scevra da incertezze.

Non è più possibile tornare alla situazione precrisi: le nostre società sono state profondamente colpite e trasformate dagli shock degli ultimi tre anni, il nostro potenziale di crescita ne ha risentito, così come le nostre finanze pubbliche e i nostri sistemi finanziari, e la disoccupazione si è estesa a gran parte della nostra popolazione, soprattutto ai giovani. Molte persone si troveranno in ristrettezze ancora per qualche tempo, altre invece cominciano appena a rendersi conto delle possibili conseguenze di una ripresa senza posti di lavoro. In molti casi questo ha scatenato reazioni di rabbia e frustrazione.

La crisi ha dimostrato che le nostre economie sono interconnesse e che il futuro di ognuno di noi è indissociabile da quello degli altri. L'UE è uno spazio economico condiviso, e non la semplice giustapposizione di 27 economie: se un fenomeno colpisce un paese, le ripercussioni si estendono a tutti gli altri. Questo vale in particolar modo per i 17 Stati membri accomunati da una moneta unica in quanto membri dell'area dell'euro. Per riacquistare una capacità di crescita e far sì che gli sviluppi nei singoli Stati membri si rafforzino a vicenda, anziché ostacolarsi, dobbiamo integrare la dimensione collettiva dell'UE nel processo di definizione delle politiche nazionali prima che vengano adottate le decisioni. L'esigenza di rafforzare il coordinamento delle politiche a livello di UE non è solo una conseguenza della crisi: a causa degli squilibri macroeconomici accumulatisi con gli anni, molti Stati membri si sono ritrovati con un margine di manovra limitatissimo o inesistente quando è scoppiata la crisi. Un maggior coordinamento delle politiche è anche la risposta migliore che l'UE può dare alle sfide insite nella globalizzazione. Al di fuori dell'UE, le economie emergenti sono state meno colpite dalla crisi e registrano tassi di crescita elevatissimi: l'UE deve adoperarsi con impegno costante per migliorare la sua competitività sui mercati mondiali onde sostenere il tenore di vita della popolazione.

Da quest'esperienza abbiamo tratto, fra l'altro, un insegnamento estremamente importante: la scelta di concentrarsi esclusivamente sui criteri del patto di stabilità e crescita (PSC) relativi al disavanzo e sulle carenze a livello di attuazione non ha impedito che si verificassero gravi problemi in altri ambiti. Questo significa che abbiamo iniziato troppo tardi ad affrontare

questioni fondamentali e che, anche quando le abbiamo affrontate, la nostra riluttanza a confrontarci in modo costruttivo ha denotato una mancanza di senso di responsabilità collettiva per i risultati. Troppe volte la nostra linea d'azione è stata dettata dalle pressioni del mercato.

L'immediatezza della crisi ha indotto l'UE a definire una risposta comune, coerente e globale mettendo insieme i piani di ripresa, coordinando il salvataggio e la ristrutturazione delle banche e procedendo a una revisione completa della vigilanza dei servizi finanziari, fornendo un'assistenza macrofinanziaria a diversi Stati membri¹, creando nuovi meccanismi di sostegno per salvaguardare la stabilità finanziaria nell'area dell'euro e fissando obiettivi ambiziosi per un nuovo percorso verso una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva come parte della strategia Europa 2020².

Si sta delineando una nuova governance economica dell'UE. Le proposte legislative della Commissione e il lavoro della task force guidata dal presidente del Consiglio europeo permetteranno una revisione radicale degli strumenti dell'UE per prevenire gli squilibri macroeconomici e migliorare il funzionamento del Patto di stabilità e crescita. Nella scorsa primavera, gli Stati membri dell'area dell'euro e diversi altri Stati membri³ hanno concordato di impegnarsi ulteriormente per promuovere la competitività, l'occupazione, la sostenibilità delle finanze pubbliche e la stabilità finanziaria come parte del patto Euro Plus.

L'UE applica attualmente un nuovo metodo di lavoro, il "semestre europeo", per garantire che le discussioni collettive sulle priorità principali si svolgano a livello dell'UE prima, e non dopo, che siano adottate le decisioni nazionali. I risultati di queste discussioni devono essere integrati efficacemente nel processo decisionale nazionale, in particolare nei bilanci e nelle riforme strutturali, affinché gli sforzi compiuti a livello nazionale e di UE vengano riuniti nella giusta sequenza così da compiere e monitorare man mano i progressi.

Basandosi sulla sua valutazione dei programmi presentati dagli Stati membri, la Commissione formula raccomandazioni specifiche per paese e raccomandazioni per l'area dell'euro. Questi orientamenti sono collegati alle principali priorità per i prossimi 12-18 mesi, il che riflette la scelta deliberata di concentrarsi sulle sfide più immediate e sui risultati che possono realisticamente essere conseguiti in questo lasso di tempo, tenendo conto della situazione specifica di ciascuno Stato membro. La Commissione ha deciso di rivolgere un'unica raccomandazione agli Stati membri che ricevono assistenza finanziaria dall'esterno, invitandoli ad attuare gli impegni assunti nell'ambito dei rispettivi programmi secondo il calendario stabilito. Nei documenti di accompagnamento figura un'analisi più dettagliata che evidenzia gli aspetti di natura strutturale e le priorità a medio termine, specie per quanto riguarda la realizzazione degli obiettivi di Europa 2020. Una volta che questi orientamenti saranno stati adottati dal Consiglio, ciascuno Stato membro dovrà integrarli nel suo processo decisionale e nel suo processo di bilancio annuale.

¹ Grecia, Irlanda, Lettonia, Portogallo e Romania.

² La strategia comprende cinque obiettivi principali che l'UE deve raggiungere entro il 2020: aumentare il tasso di occupazione al 75%, innalzare i livelli di investimento nella R&S al 3% del PIL, conseguire gli obiettivi in materia di energia e cambiamento climatico ("20 20 20"), portare almeno al 40% la percentuale di abitanti con un livello di istruzione terziaria o equivalente e ridurre l'abbandono scolastico a un tasso inferiore al 10%, promuovere l'inclusione sociale scongiurando il rischio di povertà e di esclusione per almeno 20 milioni di persone.

³ Bulgaria, Danimarca, Lettonia, Lituania, Polonia e Romania.

Riquadro 1. Il primo semestre europeo

Il semestre europeo è iniziato nel gennaio 2011 con la presentazione dell'analisi annuale della crescita (Annual Growth Survey - AGS) e della relazione comune sull'occupazione, in cui la Commissione illustra le principali sfide socioeconomiche che si pongono all'UE⁴. Il Consiglio europeo di primavera ha approvato e completato gli orientamenti contenuti nell'AGS. Su queste basi, alla fine di aprile è stato chiesto agli Stati membri di presentare programmi di stabilità o di convergenza, riguardanti la situazione delle loro finanze pubbliche, e programmi nazionali di riforma (PNR) contenenti le principali misure strategiche volte a sostenere la crescita e l'occupazione e a raggiungere gli obiettivi della strategia Europa 2020⁵. Inoltre la maggior parte dei membri del patto Euro Plus ha presentato impegni specifici assunti nell'ambito del patto (vedi più avanti).

Dopo aver valutato i programmi e gli impegni di cui sopra, la Commissione presenta i suoi orientamenti per i singoli paesi affinché il Consiglio europeo di giugno possa concludere il primo semestre. Fermo restando che le riforme possono non dare risultati prima di un certo lasso di tempo, la Commissione si è concentrata sui settori in cui occorre prendere subito nuovi provvedimenti.

Sulla base di questa prima esperienza, la Commissione ritiene che il semestre europeo possa diventare un metodo di governance efficace per sostenere in modo integrato, trasparente e tempestivo la definizione delle politiche nazionali e dell'UE, a condizione che gli Stati membri decidano insieme quali orientamenti strategici fondamentali attuare e quale seguito dare alle raccomandazioni del Consiglio.

- La presentazione contemporanea dei programmi di stabilità/convergenza e dei PNR consente all'UE di valutare allo stesso tempo le strategie nazionali di bilancio e di crescita, compresi eventuali rischi, squilibri o compromessi che altrimenti non sarebbero tenuti in considerazione. La Commissione presenta pertanto una serie integrata di raccomandazioni per ciascuno Stato membro, rispettando le diverse basi giuridiche. Il Consiglio è invitato a rivolgere a ciascuno Stato membro un'unica serie di raccomandazioni comprendente il parere del Consiglio sulla sua situazione di bilancio.

- Il fatto di riunire gli orientamenti a livello di UE con quelli specifici per i singoli paesi permette di discutere e di presentare i programmi nazionali facendo riferimento agli obiettivi dell'UE e quindi di inserire la dimensione UE nel processo di definizione delle politiche nazionali prima che vengano adottate le decisioni. Questo modo di procedere permette inoltre all'UE di valutare gli sforzi compiuti a livello nazionale e di decidere le azioni complementari da intraprendere a livello di UE, ad esempio nell'ambito delle iniziative faro di Europa 2020⁶.

- La combinazione di orientamenti a breve termine e di obiettivi a medio termine permette all'UE e ai suoi Stati membri di sviluppare col tempo una sequenza di riforme e di definire politiche più forti e coordinate.

⁴ “Analisi annuale della crescita: progredire nella risposta globale dell'UE alla crisi”. COM(2011) 11 del 12.1.2011, che comprende il progetto di relazione comune sull'occupazione.

⁵ Il Portogallo e la Grecia non hanno presentato ufficialmente un programma di stabilità. Le loro priorità strategiche saranno discusse periodicamente nell'ambito del seguito dato ai programmi di assistenza.

⁶ La Commissione ha presentato una serie di iniziative a livello di UE (“iniziative faro di Europa 2020”) per favorire il conseguimento degli obiettivi di Europa 2020: “Agenda del digitale”, “Unione dell'innovazione”, “Una nuova politica industriale”, “Youth on the Move”, “Nuove competenze e nuovi posti di lavoro”, “Una piattaforma contro la povertà”, “Efficienza sotto il profilo delle risorse” e ha proposto diverse azioni chiave per sfruttare il potenziale del mercato unico europeo sotto forma di un nuovo “Atto per il mercato unico”.

2. VALUTAZIONE E RACCOMANDAZIONI DELLA COMMISSIONE

La Commissione ritiene che, nel complesso, i programmi presentati dagli Stati membri siano un valido punto di partenza per sostenere la ripresa dell'Europa, affrontare le sfide di bilancio e promuovere riforme più ambiziose a livello nazionale. Nel decidere le misure da adottare a livello nazionale si è tenuto ampiamente conto degli orientamenti contenuti nell'analisi annuale della crescita. L'adozione di obiettivi nazionali denota un notevole impegno a realizzare le finalità della strategia Europa 2020⁷.

La Commissione, tuttavia, osserva con preoccupazione che, allo stadio attuale, la combinazione di questi impegni non consentirebbe all'UE di rispettare i suoi obiettivi principali entro il 2020. Se si considerano gli impegni nazionali, l'UE è avviata a conseguire i suoi obiettivi a livello di riduzione delle emissioni, energia rinnovabile e abbandono scolastico. Occorrono ulteriori sforzi per raggiungere gli obiettivi riguardanti l'occupazione, la ricerca e lo sviluppo, l'efficienza energetica, l'istruzione terziaria e la povertà.

Tra il 2011 e il 2012 gli Stati membri dovranno far fronte a sfide di vasta portata in un contesto particolarmente difficile. Il margine di manovra a livello di bilancio è molto limitato e lo scontento si diffonde in diversi Stati membri a mano a mano che si fanno sentire gli effetti della crisi stessa. Sotto la spinta degli eventi, tuttavia, si stanno prendendo in considerazione o attuando molti dei cambiamenti necessari per ovviare alle carenze strutturali, spesso rimandati di anno in anno. Questa considerazione si applica soprattutto agli Stati membri che ricevono assistenza dall'UE, dagli altri Stati membri e dal FMI, ma vale comunque, seppure in misura diversa, per tutti i programmi nazionali.

Nella sua valutazione, la Commissione riconosce la portata delle riforme già avviate dagli Stati membri e ammette che non esiste una soluzione valida per tutti, come non esiste una formula magica: non è detto che tutti debbano o possano fare tutto subito. Tuttavia, considerata la gravità della situazione e l'interdipendenza delle nostre economie, la Commissione raccomanda azioni a livello nazionale nei settori indicati in appresso, individuati nell'analisi annuale della crescita.

Prerequisiti per la crescita

- Con 24 Stati membri attualmente oggetto di una procedura per disavanzo eccessivo e visti i livelli preoccupanti di debito pubblico, la maggior parte dei governi ha avviato un ampio processo di risanamento di bilancio e deve procedere a una revisione radicale dei livelli e delle strutture delle spese e delle entrate dei bilanci nazionali. L'adozione in alcuni Stati membri di quadri di bilancio rafforzati, anche attraverso l'uso di massimali di spesa e di "freni al debito", è un passo avanti in tale ottica. Diversi Stati membri stanno inoltre riformando la pubblica amministrazione e i regimi previdenziali ai fini di un controllo più efficace dei livelli di spesa. La Commissione ritiene fondamentale rispettare i termini fissati per la correzione dei disavanzi eccessivi e accelerare

⁷ Tranne il Regno Unito, che ha presentato obiettivi qualitativi per diversi settori, e il Lussemburgo, che ha recentemente ritirato il suo obiettivo in termini di povertà.

il risanamento, progredendo verso gli obiettivi di bilancio a medio termine specificati dal Consiglio. In tale contesto, la Commissione esorta inoltre a rivolgere la massima attenzione alla qualità della spesa pubblica e delle strutture fiscali onde tutelare o potenziare voci favorevoli alla crescita quali gli investimenti nella ricerca, nell'istruzione e nell'efficienza energetica⁸.

- In alcuni Stati membri, la correzione degli squilibri macroeconomici emersi nell'ultimo decennio è andata avanti a rilento e occorrono ulteriori interventi in tal senso. In particolare, gli Stati membri con elevati disavanzi delle partite correnti legati a un'erosione costante della competitività e alle condizioni favorevoli applicate in precedenza per il finanziamento del debito devono adottare altre misure per ovviare alle carenze strutturali. In alcuni casi, questo può comportare una revisione dei sistemi di fissazione dei salari, di concerto con le parti sociali, per garantire che i salari sostengano la competitività e che la loro evoluzione sia conforme all'aumento della produttività. In altri casi, l'obiettivo principale è portare avanti le riforme strutturali atte ad incrementare la produttività, anche mediante il riorientamento dell'attività economica verso i settori ad alto valore aggiunto e i settori tradable. Negli Stati membri con forti avanzi delle partite correnti si osservano alcune tendenze "compensative". Esiste una possibilità di incrementare ulteriormente la domanda interna legata prevalentemente a misure volte ad aumentare la popolazione attiva e ad aprire i mercati dei servizi e di rete.
- La capacità del settore bancario di operare in modo efficace per l'economia desta tuttora preoccupazioni in un certo numero di Stati membri. Ai risultati delle nuove prove di stress delle banche, che saranno pubblicati prossimamente, va dato un seguito immediato adottando misure per ovviare alle vulnerabilità che ancora sussistono. In aggiunta alla revisione normativa in corso a livello di UE, la Commissione caldeggia una serie di riforme sistemiche volte a modernizzare la governance e il funzionamento di alcuni sistemi nazionali. Diversi Stati membri dovrebbero inoltre prendere in considerazione un potenziamento del loro quadro normativo per le ipoteche onde prevenire bolle immobiliari e ridurre l'indebitamento eccessivo delle famiglie.

Mobilizzare i mercati del lavoro e creare opportunità occupazionali

- Nella maggior parte degli Stati membri è in atto una riforma delle pensioni, sia per ridurre la futura spesa connessa all'invecchiamento della popolazione che per creare incentivi supplementari a prolungare la vita lavorativa. È tuttora prioritario innalzare l'età pensionabile prevista dalla legge e collegarla alla speranza di vita. La creazione di collegamenti automatici o basati su una formula tra l'età pensionabile e la speranza di vita può costituire uno strumento efficace in tal senso. La risposta politica a tale sfida deve necessariamente comprendere la graduale abolizione dei regimi di prepensionamento e la promozione dell'occupabilità dei lavoratori di età superiore a 50 anni. Considerata l'incidenza della crisi finanziaria sui fondi pensioni privati, gli

⁸ Tra cui l'abolizione delle sovvenzioni che hanno ripercussioni negative sull'ambiente.

Stati membri che si avvalgono di un sistema a due o tre pilastri devono garantire la sostenibilità autonoma di ciascun pilastro. In un certo numero di Stati membri si pone già, o potrebbe porsi, il problema dell'adeguatezza dei livelli delle pensioni per garantire un tenore di vita accettabile durante la vecchiaia.

- In diversi Stati membri la crisi ha determinato un'impennata della disoccupazione, a volte accompagnata da un crollo del tasso di occupazione, e spesso le categorie più vulnerabili sono state quelle più colpite. Se il problema non verrà scongiurato o affrontato, determinate persone rischiano l'inattività o l'esclusione. Sono pertanto indispensabili misure di sostegno e servizi di collocamento efficaci per aiutare i disoccupati a trovare lavoro e a sviluppare le proprie competenze. Occorre inoltre interessarsi in particolar modo alla situazione delle persone ridotte in condizioni di povertà e di altre categorie particolarmente vulnerabili.
- Diversi Stati membri devono prendere maggiori iniziative per migliorare i risultati in materia di istruzione e l'accesso alla formazione continua onde migliorare l'occupabilità potenziando al tempo stesso il capitale umano. Alcuni Stati membri devono adoperarsi con particolare impegno per affrontare il problema dell'abbandono scolastico e ampliare l'offerta di tirocini e formazione professionale. Si raccomandano inoltre interventi mirati per affrontare il problema dell'alto tasso di disoccupazione giovanile. In molti Stati membri si registra un rapido invecchiamento della popolazione attiva e la ripresa della crescita fa temere un aggravamento della carenza di personale qualificato: occorre quindi conciliare in via prioritaria i risultati ottenuti in termini di istruzione e formazione con le esigenze del mercato del lavoro.
- Un certo numero di Stati membri risente tuttora della segmentazione del mercato del lavoro, in cui vigono tipi di contratti diversi, e deve progredire con decisione verso una combinazione più efficace - e più equa - di flessibilità e sicurezza nei regimi professionali ("flessicurezza"), anche riequilibrando la normativa sulla tutela dell'occupazione, in modo da incentivare la creazione di posti di lavoro, la partecipazione al mercato del lavoro, la mobilità fra i diversi settori e la creazione di capitale umano.
- Finora si è rivolta scarsa attenzione alla riduzione della pressione fiscale sul lavoro, specie per quanto riguarda i lavoratori poco qualificati e con basse retribuzioni. In un contesto di risanamento di bilancio, molti Stati membri dovranno rivedere le componenti fiscali e di spesa dei bilanci nazionali. In linea generale, si raccomanda di spostare la pressione fiscale dalla manodopera al consumo e/o di sostenere gli obiettivi ambientali. Occorrono ulteriori provvedimenti per eliminare gli ostacoli sociali e fiscali che impediscono alle persone che costituiscono la seconda fonte di reddito di entrare o di rimanere nel mondo del lavoro. In tale contesto si raccomanda in via prioritaria di rivedere i regimi fiscali e previdenziali, di migliorare la disponibilità di strutture per l'infanzia e di autorizzare forme di occupazione più flessibili.

Accelerare la crescita

- Diversi Stati membri accusano un ritardo nell'attuazione della direttiva sui servizi⁹, il che frena indebitamente il dinamismo del settore. Si raccomanda loro di adottare diverse misure concrete per sfruttare il potenziale del mercato unico in termini di promozione della crescita e di creazione di posti di lavoro, in particolare rimuovendo gli ostacoli ingiustificati all'entrata o aprendo ulteriormente i servizi professionali mediante l'abolizione dei contingenti e dei circoli chiusi, favorendo una maggiore concorrenza nelle industrie di rete e utilizzando in modo più strategico i notevoli importi investiti attraverso gli appalti pubblici.
- Nell'ambito delle loro strategie di risanamento del bilancio, gli Stati membri devono riflettere su come conferire carattere prioritario alla spesa per la ricerca, l'istruzione e le infrastrutture chiave necessarie per incentivare la crescita, ottimizzando al tempo stesso la qualità della spesa e l'efficienza dei servizi.
- Occorre migliorare l'accesso ai finanziamenti per le imprese innovative, in particolare l'accesso al venture capital per le PMI, e aiutare le PMI rivolgendo particolare attenzione alle condizioni di avviamento, ad esempio semplificando le procedure per il rilascio di licenze e permessi, riducendo i tempi e i costi di rilascio e migliorando la tutela degli investitori.
- Viene sottolineata in modo particolare l'esigenza per un certo numero di Stati membri di promuovere una maggiore efficienza energetica, non solo per aumentare la sicurezza energetica e contribuire alla lotta contro il cambiamento climatico, ma anche per favorire la diffusione di tecnologie innovative e la creazione di posti di lavoro qualificati.
- Diversi Stati membri devono prendere provvedimenti onde ridurre gli oneri amministrativi per le imprese e aumentare la capacità e l'efficienza delle pubbliche amministrazioni e del sistema giudiziario. In diversi casi occorre intervenire con urgenza per modernizzare il contesto imprenditoriale riducendo la burocrazia e migliorando la trasparenza negli appalti pubblici. A diversi Stati membri si raccomanda inoltre di utilizzare meglio i fondi dell'UE.

Riquadro 2. Il patto Euro Plus: valutazione/bilancio dei primi impegni

Il patto Euro Plus, che è stato approvato nel marzo 2011 dai capi di Stato o di governo dell'area dell'euro e a cui hanno aderito anche Bulgaria, Danimarca, Lettonia, Lituania, Polonia e Romania, ha lo scopo di consolidare il pilastro economico dell'unione monetaria, fare un salto di qualità nel coordinamento delle politiche economiche, migliorare la competitività e, quindi, aumentare il livello di convergenza. Il patto verte principalmente su settori che rientrano nella sfera di competenza nazionale e che sono essenziali per migliorare la competitività e scongiurare squilibri dannosi. Il patto è concepito in modo da comportare un sforzo speciale, comprendente impegni e interventi concreti più ambiziosi di quelli già concordati nel quadro dell'UE unitamente a un calendario di attuazione. Questi

⁹ Direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno.

nuovi impegni saranno inseriti nei PNR e nei programmi di stabilità/convergenza e assoggettati al normale quadro di vigilanza dell'UE.

La maggior parte dei 23 partecipanti ha presentato impegni – che comportano in tutto oltre 100 misure distinte – riguardanti la maggior parte dei quattro settori contemplati dal patto: migliorare la competitività, promuovere l'occupazione, contribuire alla sostenibilità delle finanze pubbliche e rafforzare la stabilità finanziaria.

Il grado di ambizione e di precisione di questi impegni non è però uniforme:

- cinque membri del patto non hanno ancora comunicato i propri impegni¹⁰.

- Gli impegni si concentrano generalmente sull'accelerazione delle riforme atte a favorire la crescita in modo da migliorare la competitività, ad esempio nelle industrie di rete e nel settore dei servizi. Molti impegni riguardano azioni a favore dell'occupazione incentrate sul miglioramento dei risultati a livello di istruzione e delle competenze. Altri riguardano misure di risanamento del bilancio, tra cui l'introduzione di una disciplina di bilancio più rigorosa nel diritto nazionale. Gli impegni riguardano, in misura minore, anche il consolidamento della stabilità finanziaria, in particolare mediante un rafforzamento della vigilanza nazionale dei soggetti finanziari. In futuro si dovrà rivolgere maggiore attenzione anche agli aspetti riguardanti il coordinamento pragmatico delle politiche fiscali procedendo a scambi di buone pratiche, evitando le pratiche dannose e presentando proposte volte a contrastare la frode e l'evasione fiscale.

- Alcuni membri si impegnano ad adottare iniziative misurabili, come l'attuazione di leggi o programmi specifici, con l'indicazione dei relativi volumi finanziari, mentre altri assumono impegni più generali riguardanti la riduzione della disoccupazione dei lavoratori poco qualificati, il mantenimento di un onere fiscale limitato, il miglioramento del clima imprenditoriale mediante la riduzione della burocrazia o l'attuazione delle direttive UE.

- Anche laddove vengono assunti impegni specifici, la maggior parte di essi riguarda progetti legislativi in corso anziché progetti di riforme a lungo termine avviati in risposta al patto. Finora, nessuno degli impegni sembra riflettere la centralità conferita dal patto alle migliori pratiche e all'analisi comparativa rispetto agli Stati che hanno ottenuto i migliori risultati in Europa e agli altri partner strategici.

La valutazione degli impegni effettuata dalla Commissione si riflette nelle sue raccomandazioni. In molti casi, viene rivolta una raccomandazione specifica nei settori di cui gli impegni assunti nell'ambito del patto danno una descrizione più generale, quali la riforma delle pensioni, la tassazione del lavoro e il miglioramento delle competenze.

3. LE PROSSIME FASI

La Commissione invita il Consiglio europeo ad approvare le sue raccomandazioni nella riunione del giugno 2011 prima dell'adozione formale da parte del Consiglio.

A livello di UE, il lavoro proseguirà a continuazione del semestre europeo:

- il legislatore deve adottare il nuovo pacchetto legislativo riguardante la prevenzione e la correzione degli squilibri e il rafforzamento del patto di

¹⁰ Finlandia, Grecia, Lettonia, Portogallo e Slovenia.

stabilità e crescita. Questo potenzierà i nostri strumenti collettivi per consentirci di valutare la situazione e garantire un follow-up adeguato.

- In funzione delle raccomandazioni specifiche per paese, le diverse formazioni del Consiglio devono esaminare le politiche e le prestazioni nazionali nei settori di loro competenza, sorvegliarne l'attuazione e effettuare verifiche inter pares su temi specifici onde favorire l'apprendimento reciproco delle prassi interessanti.
- Sulla base delle raccomandazioni specifiche rivolte ai suoi membri, l'Eurogruppo deve intensificare il coordinamento delle politiche, mirando in particolare a individuare e prevenire gli squilibri, nonché monitorare l'attuazione delle raccomandazioni.
- Come indicato nel patto Euro Plus, i capi di Stato o di governo degli Stati membri partecipanti sorveglieranno i propri impegni a livello politico. Alla luce della valutazione relativa alla prima esperienza del patto eseguita dalla Commissione, gli Stati membri partecipanti dovranno rendere i loro prossimi impegni più specifici, misurabili e vincolati a scadenze temporali, affinché sia possibile monitorare i progressi. Gli impegni dovranno inoltre essere integrati nell'elaborazione e nell'attuazione dei programmi nazionali di riforma e nei programmi di stabilità o di convergenza.
- Occorre dare al Parlamento europeo la possibilità di esaminare i progressi relativi ai principali elementi della strategia Europa 2020 e di formulare le proprie osservazioni sulla prossima analisi annuale della crescita della Commissione. Anche il Comitato economico e sociale europeo e il Comitato delle regioni sono chiamati a svolgere un ruolo in tale contesto.
- La Commissione valuterà i progressi registrati nell'attuazione delle raccomandazioni specifiche per paese anzitutto a livello di UE, nella sua prossima analisi annuale della crescita prevista per gennaio del 2012, e successivamente, per ciascuno Stato membro, negli orientamenti che pubblicherà l'anno prossimo. La Commissione continuerà a sostenere gli sforzi degli Stati membri intervenendo a livello di UE per favorire la realizzazione delle iniziative faro di Europa 2020 e adoperandosi in modo ancora più intenso per sfruttare il potenziale del mercato unico, anche attraverso l'Atto per il mercato unico.

La conclusione del primo semestre europeo segna l'avvio di un "semestre nazionale": nel secondo semestre di quest'anno, sarà compito degli Stati membri discutere e integrare gli orientamenti europei nei bilanci per il 2012 e nei processi decisionali nazionali, anche in vista della preparazione dei prossimi programmi nazionali previsti nella primavera del 2012.

In questo primo anno alcuni Stati membri possono aver optato per obiettivi e misure prudenti a causa delle attuali difficoltà, ma nei prossimi anni occorreranno maggiori sforzi per garantire che l'UE investa a sufficienza in una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva. Gli Stati membri devono fare di più per tutelare la spesa per la ricerca, l'istruzione e le infrastrutture chiave e devono creare maggiori opportunità per il settore dei servizi, anche mediante la rimozione degli ostacoli alla creazione di posti di lavoro e alla concorrenza nelle

principali industrie di rete e la rapida adozione di decisioni in merito alle misure proposte nell'Atto per il mercato unico. La maggior parte degli Stati membri potrebbe fare di più per migliorare il clima imprenditoriale adottando una migliore regolamentazione, riducendo le norme superflue e agevolando l'accesso delle PMI ai finanziamenti. Occorre proseguire l'attuazione di misure volte a introdurre la "flessicurezza" e ad adeguare le competenze in funzione delle esigenze del mercato del lavoro.

Nell'ambito del processo di risanamento di bilancio e delle riforme strutturali, gli Stati membri devono trovare il modo di ovviare all'impatto sociale dei cambiamenti in corso. L'UE ha scelto di inserire nella sua strategia Europa 2020 un obiettivo di inclusione sociale per far uscire dalla povertà e dall'esclusione 20 milioni di persone entro il 2020. Le tendenze osservate in molti paesi dimostrano che il rischio di povertà e di emarginazione è destinato ad aumentare se non verranno prese misure attive per contrastare tali fenomeni. A giudicare dalle azioni descritte nei programmi nazionali, gli Stati membri devono adoperarsi con maggiore impegno per conseguire questo obiettivo.

Per conferire legittimità ed efficacia alla nuova governance economica dell'UE, gli Stati membri devono decidere qual è il modo migliore di associare i parlamenti nazionali, le autorità subnazionali e le altre parti interessate alla definizione e al follow-up dei loro programmi. La Commissione si tiene pronta a dare assistenza e a partecipare alle discussioni nazionali nell'ambito di questa nuova governance economica rafforzata dell'UE.

Dobbiamo sfruttare l'impulso al cambiamento conseguente alla crisi per aiutare l'UE a uscirne più forte, perché possa affrontare il futuro con strumenti migliori e sia in grado di competere con sicurezza e con successo sui mercati mondiali. Il primo semestre europeo è una tappa fondamentale per il conseguimento degli obiettivi di Europa 2020 e segna una svolta qualitativa nel coordinamento delle politiche economiche e nella governance dell'UE. Intensificando l'azione nazionale e collaborando a livello di UE potremo promuovere in modo più efficace la crescita sostenibile e aiutare i nostri cittadini a realizzare le loro aspettative per il futuro.