servizio affari internazionali

ufficio dei rapporti con le istituzioni dell'Unione europea

Audizione del Commissario Andor

11ª Commissione permanente (Lavoro e previdenza sociale)

Roma, giovedì 9 gennaio 2014

Scheda n. 83 / V

L'attuazione delle raccomandazioni di luglio sul programma di stabilità e il programma nazionale di riforma dell'Italia

1. Le Raccomandazioni di luglio

Il 9 luglio 2013, il Consiglio ha approvato, su proposta della Commissione risalente al 29 maggio, la Raccomandazione sul programma nazionale di riforma 2013 dell'Italia, e che formula un parere sul programma di stabilità dell'Italia 2012-2017.
Le cosiddette raccomandazioni sulle politiche economiche degli Stati membri hanno la propria base giuridica negli artt. 121 e 148 del TFUE (per quanto attiene rispettivamente alla rispondenza delle politiche economiche degli Stati membri agli indirizzi di massima elaborati dal Consiglio e agli orientamenti cui attenersi in materia di occupazione), e rappresentano l'atto conclusivo del Semestre europeo e uno snodo fondamentale di quel coordinamento e di quella sorveglianza delle politiche macroeconomiche degli Stati membri in cui consiste il cd. "braccio preventivo" del Patto di stabilità.

La Raccomandazione di luglio invitava l'Italia ad adottare una serie di provvedimenti raggruppabili in sei grandi aree:

- **Disavanzo e spesa pubblica.** Nel 2013, il disavanzo deve restare al di sotto del 3% del PIL; l'aggiustamento strutturale deve essere condotto a ritmo adeguato "e mediante un risanamento di bilancio favorevole alla crescita", in modo da conseguire e mantenere l'obiettivo a medio termine entro il 2014; vanno realizzati gli avanzi primari strutturali programmati per istradare su una traiettoria in discesa l'elevatissimo rapporto debito/PIL (che secondo le previsioni della Commissione dovrebbe raggiungere il 132,2% nel 2014); va perseguito un miglioramento duraturo dell'efficienza e della qualità della spesa pubblica dando piena attuazione alle misure adottate nel 2012 e proseguendo nell'azione periodica di *spending review* .
- **Riforme della pubblica amministrazione.** Visto il permanere di "debolezze considerevoli nell'efficienza della pubblica amministrazione in termini di norme e procedure, qualità della *governance* e capacità amministrativa, con conseguenti ripercussioni sull'attuazione delle riforme e sul contesto in cui operano le imprese", è necessario potenziare l'efficienza della pubblica amministrazione, migliorando il coordinamento tra livelli amministrativi; semplificare il quadro amministrativo e normativo per i cittadini e le imprese; abbreviare la durata dei procedimenti civili e ridurre l'alto livello di contenzioso civile, anche promuovendo il ricorso a procedure extragiudiziali di risoluzione delle controversie;

potenziare il quadro giuridico relativo alla repressione della corruzione (i cui costi sono stimati al 4% del PIL), anche rivedendo la disciplina dei termini di prescrizione; adottare misure strutturali per migliorare la gestione dei fondi dell'UE nelle regioni del Mezzogiorno in vista del periodo di programmazione 2014-2020, spingendosi oltre quanto conseguito con il Piano di Azione Coesione, che ha sì consentito di accelerare l'assorbimento dei fondi strutturali, ma si colloca nel quadro di una gestione complessiva dei fondi stessi poco ambiziosa, specie al Sud.

- **Riforme del settore bancario.** È necessario promuovere pratiche di governo societario che sfocino in una maggiore efficienza e redditività, per sostenere il flusso del credito alle attività produttive; agevolare la risoluzione dei prestiti in sofferenza iscritti nel bilancio delle banche; promuovere maggiormente lo sviluppo dei mercati dei capitali al fine di diversificare e migliorare l'accesso delle imprese ai finanziamenti, soprattutto sotto forma di partecipazione al capitale.
- **Interventi sul mercato del lavoro.** Va data attuazione effettiva alle riforme del mercato del lavoro e del quadro per la determinazione dei salari in modo da permettere un miglior allineamento dei salari alla produttività; vanno realizzati ulteriori interventi a promozione della partecipazione al mercato del lavoro, specie di donne e giovani[1]; vanno potenziate l'istruzione professionalizzante e la formazione professionale, resi più efficienti i servizi pubblici per l'impiego e quelli di orientamento e consulenza per gli studenti del ciclo terziario; vanno intensificati gli sforzi per scongiurare l'abbandono scolastico e migliorare qualità e risultati della scuola, anche mediante una riforma dello sviluppo professionale e della carriera degli insegnanti.
- **Revisione del sistema delle imposte.** Il carico fiscale dev'essere trasferito da lavoro e capitale a consumi, beni immobili e ambiente; va rivisto l'ambito di applicazione delle esenzioni e aliquote ridotte dell'IVA e delle agevolazioni fiscali dirette e si deve procedere alla riforma del catasto, allineando estimi e rendite ai valori di mercato; è necessario proseguire nella lotta all'evasione fiscale, migliorare il rispetto dell'obbligo tributario e contrastare in modo incisivo l'economia sommersa e il lavoro irregolare.
- **Apertura del mercato nel settore dei servizi.** È necessario eliminare le restrizioni che sussistono nei servizi professionali e promuovere l'accesso al mercato, ad esempio, nel settore dei servizi pubblici locali (estendendo il ricorso agli appalti pubblici in vece delle concessioni dirette); attivare rapidamente le misure per migliorare le condizioni di accesso al mercato nelle industrie di rete, in particolare dando priorità alla costituzione dell'Autorità di regolamentazione dei trasporti; potenziare la capacità infrastrutturale concentrandosi sulle interconnessioni energetiche, sul trasporto intermodale e, nelle telecomunicazioni, sulla banda larga ad alta velocità, tra l'altro al fine di superare le disparità tra Nord e Sud.

2. L'Analisi annuale della crescita 2014 e il punto sull'attuazione delle Raccomandazioni di luglio

Il 13 novembre 2013, la Commissione europea ha presentato la sua Analisi annuale della crescita (COM (2013) 800), che rappresenta l'atto inaugurale del Semestre europeo 2014. La comunicazione è accompagnata da un documento di lavoro relativo ai progressi nell'attuazione delle raccomandazioni specifiche per Paese da parte dei singoli Stati membri (SWD (2013) 800).
Per quanto concerne in particolare l'Italia, le valutazioni espresse dalla Commissione europea sono così sintetizzabili:

[1] La Commissione sottolinea in proposito come la disoccupazione giovanile e la percentuale di giovani che non sono inseriti né nel lavoro, né nell'istruzione, né nella formazione sono continuate ad aumentare, attestandosi a fine 2012 rispettivamente al 37% e al 21,1%. Sia il conseguimento di un titolo d'istruzione terziaria sia il tasso di occupazione dei giovani che lo posseggono sono i più bassi dell'UE, e analoga considerazione vale per la partecipazione delle donne al mercato del lavoro (l'Italia presenta uno dei maggiori divari di genere nell'occupazione a livello di UE).

- In tema di **finanze pubbliche**, preso atto dell'avvenuta correzione del disavanzo eccessivo, si osserva come il debito pubblico rimanga un onere importante e imponga un attento monitoraggio dell'evoluzione della situazione di bilancio. Si constata come la riforma del sistema fiscale rimanga frammentaria. Il dimezzamento dell'imposta sull'abitazione principale nel 2013 e la sua imminente sostituzione con una nuova imposta sui servizi locali a partire dal 2014 potrà produrre un effetto non negativo solo se la nuova imposta verrà impostata in modo corretto e sarà accompagnata da una revisione degli estimi e delle rendite catastali. Nonostante i precedenti interventi e quelli annunciati per il 2014, la pressione fiscale sul capitale e sul lavoro rimane troppo elevata;
- Quanto al **settore finanziario**, si prende atto delle misure introdotte dalla Banca d'Italia per ciò che attiene a una revisione mirata della qualità degli attivi e a una maggiore deduzione per il capitale societario, onde diversificare l'accesso delle imprese ai finanziamenti. Viene tuttavia sottolineato come i miglioramenti in materia di governo societario delle banche siano stati limitati;
- Per quanto concerne **crescita e competitività**, si prende atto delle misure volte a ridurre gli oneri amministrativi, semplificare la legislazione, migliorare il contesto imprenditoriale, promuovere l'efficienza del sistema giudiziario e migliorare la gestione dei fondi UE, ma si sottolinea come esse debbano essere ulteriormente sviluppate, anche attraverso interventi di natura legislativa. Quanto alle riforme volte a promuovere la concorrenza nei mercati dei servizi, si evidenziano i rischi in sede di attuazione, specie per ciò che attiene ai servizi professionali. Sono necessarie azioni di follow-up per dare in appalto i servizi pubblici locali. Per le industrie di rete, occorrono misure che concorrano a ridurre i prezzi dell'energia e a potenziare la dotazione infrastrutturale;
- Quanto infine alla **politica sociale e dell'occupazione**, si prende atto delle misure adottate per combattere la rigidità e la segmentazione che sono caratteristiche strutturali del mercato del lavoro: dalla riforma del 2012 - che ha limitato il ricorso ai contratti atipici, introdotto nuove norme in materia di licenziamenti e stabilito un regime integrato per le indennità di disoccupazione - all'accordo (sempre del 2012) volto a un migliore allineamento dei salari alla produttività. Si sottolinea tuttavia come la fase attuativa di dette misure si stia rivelando particolarmente lenta. Quanto alla disoccupazione giovanile, è necessario dar seguito alle misure adottate a più riprese e in più ambiti (da ultimo nell'agosto del 2013). Urgenti appaiono i miglioramenti in materia di istruzione: l'Italia è al terz'ultimo posto nell'UE in termini di tasso di istruzione post-secondario e la percentuale di disoccupati non iscritti a corsi di istruzione o di formazione ha raggiunto nel corso del 2013 il 24%. In tema di lotta alla povertà e all'esclusione sociale, viene attribuita grande importanza all'estensione dell'attuale Carta acquisti a tutte le regioni meridionali, ma il finanziamento di tale misura (introdotta in agosto) dipenderà dalla riprogrammazione del contributo nazionale ai fondi strutturali dell'UE.

3. Il Parere della Commissione sul documento programmatico di bilancio dell'Italia

Una valutazione d'insieme del seguito dato dall'Italia alla Raccomandazione di luglio è contenuta altresì nel Parere della Commissione sul documento programmatico di bilancio dell'Italia (C (2013) 8005), ufficializzato lo scorso 15 novembre (a soli due giorni, dunque, dalla presentazione dell'Analisi annuale della crescita).

Nel suo Parere, la Commissione sostiene che l'Italia ha compiuto "progressi limitati per quanto riguarda la parte strutturale delle raccomandazioni di bilancio formulate dal Consiglio nell'ambito del Semestre europeo", e invita pertanto il Governo "ad accelerare i progressi verso l'attuazione delle raccomandazioni".

Di particolare rilievo:

- Il punto 5 del parere, nel quale si osserva come le previsioni macroeconomiche per il 2014 del documento programmatico di bilancio sembrino “piuttosto ottimistiche. Evidenti rischi di revisione al ribasso derivano dall’esterno (ad esempio espansione più modesta dei mercati d’esportazione e maggiore apprezzamento del tasso di cambio) nonché dalla persistente stretta creditizia”;
- Il punto 6, laddove si sottolinea come le previsioni macroeconomiche e di bilancio contenute nel documento programmatico di bilancio siano state elaborate dal Governo, senza il coinvolgimento di altre istituzioni, laddove il regolamento (UE) n. 473/2013 prescrive che il progetto di bilancio sia basato su previsioni macroeconomiche elaborate o approvate da un ente indipendente;
- Il punto 10, nel quale si sottolinea come il documento programmatico di bilancio preveda “varie misure volte a sostenere la crescita e l’occupazione, compensate soltanto parzialmente da misure di trasferimento più sostanziale del carico fiscale. Le amministrazioni locali avranno una certa flessibilità per ottenere maggiori entrate dal nuovo tributo (sostitutivo dell’IMU), ma resta prioritario rivedere il sistema catastale anche per migliorarne l’equità. In merito alla tassazione dei consumi, l’aumento di 1 punto percentuale dell’aliquota IVA (salita al 22%) dall’ottobre 2013 non risolve il problema dell’erosione della base imponibile derivante dalle frequente applicazione di aliquote ridotte (del 10% o del 4%)”.

3 gennaio 2014
A cura di Luca Briasco
Per informazioni: Ufficio dei rapporti con le istituzioni dell’Unione europea (affeuropei@senato.it)