



XVII legislatura
Nota breve n. 19
Luglio 2016

Il Consiglio Economia e finanza approva le raccomandazioni-Paese, completando a livello UE il ciclo annuale del Semestre europeo¹

1. Le raccomandazioni per i paesi dell'Unione

Nella riunione di oggi (12 luglio) il Consiglio economia e finanza ha approvato le raccomandazioni specifiche per paese e i pareri sulle politiche economiche e di bilancio degli Stati membri (di seguito: raccomandazioni)². Come già evidenziato nella precedente [nota](#), rispetto al passato, l'orizzonte temporale delle raccomandazioni è stato ridotto di 6-12 mesi, prevedendo per molti Paesi dei momenti ulteriori di verifica in corso d'anno (ad esempio autunno per l'Italia, quando verranno valutati i fattori rilevanti pertinenti ai fini del rispetto del patto di stabilità e crescita con riferimento alla conformità alla regola del debito).

A distanza di poco meno di due mesi dalla presentazione delle proposte di raccomandazioni da parte della Commissione (18 maggio u.s.) si chiude a livello di Unione Europea il ciclo annuale del Semestre europeo, avviato il 26 novembre 2015 (cfr. [NB15](#)). Nel mese scorso, il Consiglio Ecofin (17 giugno) aveva approvato i progetti di raccomandazioni di politica economica specifiche per ciascun paese³, per poi sottoporle all'approvazione del Consiglio europeo nella riunione del 28 giugno u.s.⁴.

Le istituzioni dell'Unione Europea hanno rivolto le proprie raccomandazioni a 27 Stati membri su 28, la Grecia è infatti oggetto di una sorveglianza rafforzata delle politiche nell'ambito del programma di aggiustamento economico.

¹ Consiglio dell'Unione Europea del 12 luglio 2016, [comunicato](#).

² Per maggiori dettagli sulla procedura, si vedano le Note del Servizio del bilancio del Senato della Repubblica: *La governance economica europea*, [Elementi di documentazione n. 3](#), giugno 2013, e *L'avvio del Semestre europeo 2016*, [Nota breve n. 15](#), dicembre 2015.

³ Il 14 giugno il Consiglio "Occupazione, politica sociale, salute e consumatori" aveva esaminato, per competenza, alcune parti dei programmi nazionali di riforma.

⁴ Si ricorda che, a marzo il Consiglio europeo ha approvato le priorità politiche individuate nella analisi annuale della crescita della Commissione: rilanciare gli investimenti; portare avanti le riforme strutturali per modernizzare le economie europee; condurre politiche di bilancio responsabili.

Con riferimento al contenuto delle raccomandazioni, si rammenta che, ai sensi dell'art. 2-bis ter, par. 2, del regolamento n. 1466/1997⁵ «si presume che il Consiglio di norma segua le raccomandazioni e le proposte della Commissione o esponga la propria posizione pubblicamente», regola del cd. "*comply or explain*" ("seguire o motivare"). In applicazione della citata regola il Consiglio ha motivato l'unico caso di modifica delle raccomandazioni in cui la Commissione si è dichiarata in disaccordo (prima raccomandazione rivolta alla Germania)⁶. Nel nuovo testo viene chiesto di «conseguire una sostenuta tendenza all'aumento degli investimenti pubblici, soprattutto nelle infrastrutture, nell'istruzione, nella ricerca e nell'innovazione, rispettando l'obiettivo a medio termine»⁷, la riformulazione è giustificata nella misura in cui «evita il riferimento a un concetto (cioè il margine di bilancio) che non è definito nel patto di stabilità e crescita», senza alterare, a detta del Consiglio, in modo sostanziale la raccomandazione per paese.

Invero, la riformulazione sembra in qualche misura depotenziare il contenuto "espansivo" in termini di maggiori investimenti così come delineato nella prima proposta.

È inoltre possibile rilevare alcune differenze tra il testo delle proposte di raccomandazioni della Commissione e il testo definitivo approvato dal Consiglio, con l'accordo della stessa Commissione e, pertanto, non esplicitate all'interno della nota ai sensi dell'art. 2bis ter.

In primo luogo, con riferimento alla Spagna e al Portogallo sono state soppresse le raccomandazioni relative agli "aggiustamenti di bilancio".

Si ricorderà infatti che per i paesi della penisola iberica in relazione al biennio 2016-17, la Commissione aveva raccomandato una correzione duratura del disavanzo eccessivo attraverso l'implementazione di misure strutturali e l'impiego delle entrate straordinarie e impreviste per la riduzione del disavanzo e del debito, precisando che sarebbe intervenuta nuovamente nel mese di luglio nell'ambito delle valutazioni concernenti le procedure per deficit eccessivi in corso. Il 7 luglio u.s., con la pubblicazione di due raccomandazioni di Decisione del Consiglio riguardanti il Portogallo

lo⁸ e la Spagna⁹, la Commissione ha constatato che i due paesi non hanno risolto la posizione di deficit eccessivo entro il 2015. Nella riunione odierna il Consiglio ha approvato le proposte della Commissione e, conseguentemente, ciò potrebbe far scattare delle sanzioni, ai sensi dell'art. 126, par. 8, del TfUE. Entro 20 giorni, la Commissione può raccomandare al Consiglio l'imposizione di sanzioni (fino allo 0,2% del PIL del paese interessato). I paesi coinvolti hanno 10 giorni per sottoporre una richiesta di riduzione delle sanzioni e il Consiglio entro 10 giorni può decidere in quale misura determinarle.

In secondo luogo, si osserva la volontà di definire in maniera più chiara le raccomandazioni e di rafforzarne il contenuto, vengono infatti impiegati termini quali "misure aggiuntive"; "rafforzare"; "potenziare"; "completare" in luogo di "accelerare"; "adottare misure per" anziché "approvare riforme".

Con riferimento alle raccomandazioni per la zona Euro viene raccomandato che i paesi con un surplus di parte corrente implementino misure, anche in termini di riforme strutturali, in grado di rafforzare la domanda interna e il potenziale di crescita. Dalla lettura della seconda raccomandazione in materia di riforme si evidenzia una maggiore attenzione ai profili sociali. Per quanto riguarda le politiche di bilancio, pur non mutando «l'orientamento sostanzialmente neutrale della *fiscal stance* aggregata», viene precisato che la revisione (non più semplice discussione) della *fiscal stance* dell'area euro deve avvenire nell'ambito non solo dei documenti programmatici di bilancio ma anche dei programmi di stabilità.

Da ultimo, per l'area Euro è stata aggiunta una

⁵ Articolo inserito dal Reg. UE n.1175/2011 all'interno della nuova sezione "1-bis bis - dialogo economico".

⁶ Spiegazioni delle modifiche alle raccomandazioni della Commissione di raccomandazioni specifiche per paese, Bruxelles, 13 giugno 2016, 9327/16

⁷ Nel testo della Commissione si prevedeva di "conseguire [...], utilizzando il margine di bilancio disponibile e fissando le priorità di spesa".

⁸ Raccomandazione di Decisione del Consiglio che stabilisce che il Portogallo non ha dato seguito effettivo alla raccomandazione del Consiglio del 21 giugno 2013 Bruxelles, 7.7.2016 COM(2016) 293 final. In sintesi la posizione della Commissione «Le misure adottate dal Portogallo in risposta alla raccomandazione del Consiglio del 21 giugno 2013 non sono state sufficienti. Il Portogallo non ha posto fine alla sua situazione di disavanzo eccessivo entro il 2015. Lo sforzo di bilancio è stato sensibilmente inferiore a quanto raccomandato dal Consiglio».

⁹ Raccomandazione di Decisione del Consiglio che stabilisce che la Spagna non ha dato seguito effettivo alla raccomandazione del Consiglio del 21 giugno 2013 Bruxelles, 7.7.2016 COM(2016) 294 final. Queste in sintesi le conclusioni della Commissione «le misure adottate dalla Spagna in risposta alla raccomandazione del Consiglio del 21 giugno 2013 non sono state sufficienti. La Spagna non ha raggiunto l'obiettivo intermedio per il disavanzo nominale nel 2015 e si prevede che non riuscirà ad eliminare il disavanzo eccessivo entro il 2016. Lo sforzo di bilancio è stato sensibilmente inferiore a quanto raccomandato dal Consiglio e l'orientamento della politica di bilancio è stato addirittura flessibile nel 2015».

quinta raccomandazione volta a ribadire la volontà di lavorare nella direzione di un completamento dell'Unione Monetaria Europea e di approfondire i profili riguardati le misure di lungo-periodo contenute nel cd. Rapporto dei 5 Presidenti, posizione in cui si può leggere una risposta politica ai dubbi circa l'orientamento e la direzione delle istituzioni europee alla luce dei risultati del Referendum del Regno Unito.

Complessivamente, si osserva una riduzione del numero delle raccomandazioni rivolte a ciascun paese e una maggiore focalizzazione sulle priorità identificate nell'analisi annuale della crescita e connesse ai tre pilastri strategici: rilancio degli investimenti, proseguimento delle riforme strutturali e gestione responsabile delle politiche di bilancio. Questo nell'ottica promuovere le politiche in grado di rafforzare la ripresa e rendere meno dipendente la crescita europea dalle esogene internazionali, (cfr. NB15 Servizio del Bilancio).

Nel caso dell'Italia si è passati dalle 8 raccomandazioni del 2014 alle 6 del 2015 (cfr. appendice alla presente nota) alle sole 5 raccomandazioni di quest'anno.

La posizione dell'Italia nella governance europea

L'Italia è sottoposta al braccio preventivo del PSC ed è soggetta alla regola del debito transitoria nel periodo 2013-2015.

Nella relazione sul meccanismo di allerta¹⁰ del 26 novembre u.s. la Commissione ha ritenuto che l'Italia dovesse rientrare tra i paesi da sottoporre a esame approfondito¹¹.

Il 26 febbraio u.s. i servizi tecnici della Commissione hanno pubblicato la relazione per paese relativa all'Italia 2016, a riguardo nella valutazione dei progressi dell'Italia nel dar seguito alle raccomandazioni specifiche per paese del 2015 è stato rilevato che, nel corso dell'ultimo anno, importanti riforme hanno riguardato: il mercato del lavoro; la *governance* nel settore bancario e il problema dei crediti deteriorati; l'istruzione; la riduzione degli oneri amministrativi; infine, per riformare la PA è stata approvata una legge delega. È stato rilevato poi che «il pieno effetto di queste riforme potrà concretarsi solo nel tempo, ma i primi segnali sono positivi». Dall'altro canto è stato notato che gli obiettivi della *spending review* sono stati ridimensionati; «l'abolizione dell'imposta sulla prima casa non è in linea con le raccomandazioni del Consiglio di spostare la pressione fiscale dai fattori produttivi ai consumi e agli immobili; inoltre, non è stato dato seguito alla revisione dei valori catastali e delle agevolazioni fiscali».

¹⁰ [COM\(2015\) 691 final](#)

¹¹ Belgio, Bulgaria, Germania, Francia, Croazia, Ungheria, Irlanda, Paesi Bassi, Portogallo, Romania, Spagna, Slovenia, Finlandia, Svezia e Regno Unito, Estonia e Austria.

«Le parti sociali non hanno trovato un accordo sulla riforma della contrattazione collettiva». In relazione ai «termini di prescrizione non è completato l'iter sulla revisione sistematica», (cfr. [NB17](#) del Servizio del Bilancio del Senato).

Successivamente (8 marzo) i risultati dell'esame approfondito¹² hanno evidenziato che l'Italia presenta squilibri macroeconomici eccessivi. Nella relazione è stato sottolineato come «la crescita modesta della produttività ostacola il recupero di competitività e complica la riduzione dell'elevato rapporto debito pubblico/PIL» e che, considerate le dimensioni dell'Italia, eventuali ripercussioni negative sulla sua economia potrebbero avere ricadute negative sull'UEM nel suo complesso.

Contestualmente alla pubblicazione delle raccomandazioni paese è stata diffusa la relazione a norma dell'art. 126, c. 3, TfUE, come è avvenuto l'anno passato (27 febbraio 2015¹³), la Commissione ha giudicato soddisfatto il criterio del debito tenuto conto di tutti i fattori rilevanti, quest'anno però, entro fine novembre, verrà pubblicata una nuova relazione (ex art. 126.3) al fine di tener conto delle informazioni disponibili alla luce delle previsioni di autunno e del percorso di avvicinamento all'OMT per il 2017.

3. Le raccomandazioni per l'Italia¹⁴

Nel testo approvato dal Consiglio vengono confermate le cinque proposte di raccomandazioni della Commissione indirizzate all'Italia e riguardanti gli aggiustamenti di bilancio e la fiscalità (I), la pubblica amministrazione, il contrasto alla corruzione e la giustizia civile (II), i crediti deteriorati e il settore bancario (III), il mercato del lavoro e la spesa sociale (IV), la concorrenza (V).

Il Consiglio ha modificato, con il consenso della Commissione, alcuni passaggi delle prime due raccomandazioni, di cui si darà conto nei paragrafi seguenti, in **grassetto il testo approvato, in corsivo-grassetto la proposta iniziale della Commissione**.

I. Aggiustamenti di bilancio e fiscalità

Il Consiglio raccomanda all'Italia di limitare nel 2016 la deviazione temporanea dall'aggiustamento dello 0,5% del PIL richiesto all'importo dello 0,75% del PIL concesso per gli investimenti e l'attuazione delle riforme strutturali a condizione di riprendere il percorso di avvicinamento all'obiettivo di bilancio a medio termine nel 2017. Viene chiesto di conseguire un aggiustamento an-

¹² [COM\(2016\) 95 final](#)

¹³ Commissione europea, [COM\(2015\) 113 final](#), "Relazione della Commissione Italia Relazione elaborata a norma dell'articolo 126, par. 3, del trattato", 27 febbraio 2015.

¹⁴ [Raccomandazione del Consiglio](#), Bruxelles, 13 giugno 2016 (OR. en) 9205/16

nuo di bilancio verso l'OMT **pari allo 0,6% o più** del PIL nel 2017. Nella formulazione precedente si prevedeva una correzione di **almeno** lo 0,6% del PIL. Con riferimento al processo di privatizzazione si osserva un rafforzamento delle richieste formulate all'Italia, laddove si raccomanda di **assicurare l'attuazione puntuale** del programma di privatizzazioni, impiegando tali entrate straordinarie per ridurre il debito pubblico e non più semplicemente di **accelerarne l'attuazione**.

Completamente nuova è la richiesta di **completare la riforma del processo di bilancio nel corso del 2016 e assicurare che la revisione della spesa ne costituisca parte integrante**. Nella versione precedente tale problematica era menzionata unicamente all'interno delle premesse al punto 13.

Sul fronte del fisco si raccomanda di: spostare il carico fiscale dai fattori di produzione al consumo e al patrimonio, ridurre il numero e la portata delle agevolazioni fiscali, completare la riforma del catasto entro il primo semestre 2017, procedere nel contrasto all'evasione fiscale con disposizioni, quali ad esempio la diffusione dei sistemi elettronici di fatturazione e pagamento, volte al miglioramento del tasso di rispetto dell'obbligo tributario.

Tali raccomandazioni trovano più completa esplicitazione nelle premesse del documento.

In termini generali, il Consiglio riportando quanto già evidenziato dalla Commissione ritiene che lo scenario macroeconomico su cui si fondano le proiezioni di bilancio del Governo sia plausibile. Con riferimento al rapporto debito pubblico/PIL mentre il programma di stabilità prevede che tale rapporto raggiunga un picco nel 2015 collocandosi al 132,7%, iniziando a ridursi dal 2016, anno in cui tale rapporto si collocherà al 132,4%, secondo le previsioni di primavera la Commissione stima che questo si stabilizzi sul livello 2015 per portarsi al 131,8% nel 2017, a fronte del 130,9% previsto dal Governo¹⁵. Il Consiglio inoltre ritiene che, in considerazione dei ritardi subiti, il piano di privatizzazioni del Governo - proventi pari allo 0,5% l'anno nel periodo 2016-2018 e allo 0,3% nel 2019 - sia molto ambizioso.

Viene valutato ammissibile, per il 2016, un'ulteriore margine di 0,35 punti percentuali di PIL di deviazione dal percorso di avvicinamento all'OMT che sommati agli 0,4 punti autorizzati con le raccomandazioni 2015 portano così a 0,75 punti percentuali di PIL la deviazione complessiva conseguente al riconoscimento della possibilità di

¹⁵ Leggermente più alte le stime del Fondo monetario internazionale: 132,7% (2015), 132,9% (2016) e 132,1% (2017), cfr. pag. 5 dell'*IMF Country Report No. 16/222* del 6 luglio 2016.

avvalersi della clausola delle riforme e di quella degli investimenti. Tale valutazione, analizzata più in dettaglio nei paragrafi seguenti, tiene conto degli avanzamenti realizzati nell'attuazione del programma di riforme, degli investimenti cofinanziati programmati e dell'*impegno del governo ad assicurare il rispetto del percorso di avvicinamento all'obiettivo a medio termine nel 2017, che la Commissione valuterà nuovamente in autunno*.

In relazione alle richieste formulate dall'Italia con riferimento alla clausola delle riforme la Commissione ha accolto pienamente una deviazione temporanea dal percorso di avvicinamento all'OMT per 0,5 punti percentuali di PIL per il 2016. In particolare al punto 7 delle premesse le Istituzioni dell'UE ricordano come, la scorsa primavera, all'Italia era stata riconosciuta la possibilità di avvalersi della clausola delle riforme per un importo pari a 0,4 punti percentuali di PIL e poter così deviare temporaneamente dal percorso di avvicinamento all'OMT richiesto nel 2016. Successivamente, nel documento programmatico di bilancio 2016 (di seguito anche: DPB) in considerazione di altre riforme strutturali l'Italia ha chiesto un'ulteriore deviazione pari a 0,1 punti percentuali di PIL, richiedendo di avvalersi del margine massimo di flessibilità associato a tale clausola. Tali richieste trovano conferma nel PNR 2016 presentato lo scorso 28 aprile. A riguardo viene giudicato ragionevole l'impatto delle riforme, in termini di maggiore crescita, indicato dal Governo in 2,2 punti percentuali sul PIL reale entro il 2020¹⁶.

Con riferimento alla domanda, formulata nel DBP, di veder riconosciuta una ulteriore deviazione per 0,3 punti percentuali di PIL associata alla clausola per gli investimenti in progetti cofinanziati dall'UE, le istituzioni europee, pur nutrendo dubbi circa la fattibilità di realizzare nel 2016 il totale degli investimenti indicati, giudicano che le condizioni richieste siano rispettate e concludendo autorizzano una deviazione temporanea pari a 0,25 punti percentuali di PIL.

A riguardo non viene chiarito se l'entità dell'autorizzazione sia connessa esclusivamente a valutazioni relative alla richiesta o sia conseguente al limite massimo di 0,75 punti percentuali alla deviazione complessiva che si ottiene cumulando le due clausole recentemente indicato nella Posizione comune approvata dal Consiglio ECOFIN nel febbraio 2016¹⁷.

¹⁶ Con riferimento alle raccomandazioni 2015, in relazione alle riforme presentate nel PNR dell'anno passato, la Commissione aveva ritenuto plausibile un impatto in termini di maggiore tasso di crescita del PIL reale nell'ordine di 1,8 punti percentuali entro il 2020.

¹⁷ Cfr. Documento del Consiglio [14345/15](#).

In relazione alle ripercussioni sul bilancio delle spese per far fronte all'emergenza rifugiati e alle misure di sicurezza connesse con il rischio terrorismo, le Istituzioni dell'UE convengono sul fatto che queste possano essere considerati eventi inconsueti fuori dal controllo del governo Italiano, con un impatto considerevole ma non tale da compromettere la sostenibilità di bilancio a medio termine così come previsto ai sensi degli artt. 5, par. 1 e 6, par. 3, del regolamento (CE) n. 1466/97. Secondo le stime della Commissione l'effetto aggiuntivo sul bilancio è quantificabile nello 0,03% del PIL nel 2015 e in 0,04% del PIL nel 2016 per la spesa connessa ai rifugiati e in 0,06% del PIL nel 2016 per le misure di sicurezza. Pertanto, il Consiglio ha ridotto l'aggiustamento verso l'OMT richiesto per il 2015 e in relazione al 2016 ha dichiarato che «la valutazione finale, anche per gli importi ammissibili, sarà effettuata nella primavera del 2017 sulla base dei rilevamenti di dati forniti dalle autorità italiane».

Infine, con riferimento al peggioramento strutturale di 0,7 punti percentuali di PIL previsto per il 2016 secondo le previsioni di primavera con un indebitamento strutturale che si collocherà a -1,7% da -1% nel 2015, la Commissione vede «il rischio che, anche tenuto conto della deviazione consentita per gli investimenti e l'attuazione delle riforme strutturali, l'Italia si discosti dagli obblighi che le impone il braccio preventivo del patto di stabilità e crescita». A riguardo si segnala che mentre le previsioni della Commissione coincidono con quelle del Governo per quanto riguarda l'entità della variazione (0,7 punti percentuali) si discostano con riferimento ai livelli di indebitamento strutturale che il Governo colloca a -0,6% nel 2015 e a -1,2% nel 2016.

A politiche invariate, per il 2017 la Commissione non prevede alcuna variazione strutturale (indebitamento strutturale pari a -1,7% anche nel 2017), con conseguente rischio di deviazione significativa dall'aggiustamento strutturale dello 0,6% del PIL richiesto, mentre il Governo indica una variazione strutturale nel quadro tendenziale dello 0,5% e nel quadro programmatico di solo 0,1%.

Rispetto alla proposta della Commissione, al punto 11 delle premesse viene osservato che «**Si prevede che l'Italia non si conformerà alla regola del debito nel 2016 e nel 2017**».

In base alla valutazione del programma di stabilità 2016 e tenuto conto delle previsioni di primavera, il Consiglio è del parere che il nostro paese rischi di non ottemperare alle disposizioni del patto di stabilità e crescita, la Commissione tornerà quindi a valutare il rispetto del percorso di avvicinamento all'OMT richiesto alla luce delle pre-

visioni di autunno 2016, una volta che disporrà di ulteriori informazioni sul tasso di crescita del Pil dell'Italia e del percorso di aggiustamento per il 2017.

Sempre nelle premesse si evidenziano poi alcune criticità con riferimento ai limitati interventi volti ad assicurare che la revisione della spesa pubblica contribuisca al risanamento di bilancio, ciò anche alla luce del ridimensionamento degli obiettivi ad essi connessi. In considerazione dell'impegno a integrare nel processo di bilancio il processo di revisione della spesa si può invece intravedere la possibilità di migliorare l'efficacia complessiva di tale programma, come evidenziato in precedenza, tale considerazione ha trovato una sua collocazione specifica anche all'interno della prima raccomandazione.

Quanto alla sostenibilità del debito pubblico si raccomanda di accelerare l'attuazione del programma di privatizzazioni.

Da ultimo, con riferimento al sistema tributario, viene osservato che esso ostacola ancora l'efficienza economica e presenta alti tassi di evasione¹⁸. Esistono poi persistenti problemi rispetto alla necessità di aggiornare i valori catastali e di rivedere il complesso delle agevolazioni fiscali in special modo in relazione alle aliquote ridotte dell'IVA. Problematiche che i decreti attuativi della legge delega di riforma fiscale non sono stati in grado di affrontare, o lo hanno fatto solo parzialmente. Viene, infine, sottolineata l'incoerenza della scelta di abolire l'imposta patrimoniale sulla prima casa a fronte dell'obiettivo di allargare la base imponibile e di trasferire il carico fiscale dai fattori produttivi al patrimonio e al consumo.

Nelle precedenti raccomandazioni le istituzioni europee avevano riconosciuto che l'Italia stava procedendo ad alleggerire l'onere fiscale sul lavoro¹⁹.

II. Pubblica amministrazione, contrasto alla corruzione e giustizia civile.

Il Consiglio raccomanda di attuare la riforma della pubblica amministrazione adottando e applicando tutti i decreti legislativi necessari, in particolare in materia **di riforma delle imprese di proprietà pubblica** (in questo caso è stato corretto il precedente riferimento alla *riforma delle imprese pubbliche locali*), servizi pubblici locali e gestione delle risorse umane; potenziare la lotta

¹⁸ Nelle raccomandazioni 2015 la Commissione aveva osservato una bassa efficienza del sistema fiscale, alti costi di adempimento ed elevata evasione fiscale (pari al 5,6% del PIL).

¹⁹ Per un'analisi comparata si veda OECD (2015), [Taxing Wages 2015](#), OECD Publishing, Paris.

contro la corruzione **anche** riformando l'istituto della prescrizione entro fine 2016; ridurre la durata dei procedimenti civili dando attuazione alle riforme e assicurando una gestione efficiente delle cause.

Con riferimento al contrasto alla corruzione si osserva l'intento di non circoscrivere il novero delle potenziali misure di contrasto alla, pur importante, riforma della prescrizione.

Al punto 14 delle premesse viene riconosciuto come la riforma della PA possa aumentare l'efficienza e migliorare la qualità nel settore pubblico. In tal senso rivestono un ruolo cruciale i decreti legislativi sulle imprese di Stato e sui servizi pubblici locali, proposti dal governo a gennaio 2016, e il decreto sul pubblico impiego.

Le raccomandazioni lamentano la mancata revisione sistematica dell'istituto della prescrizione, malgrado recentemente il contrasto alla corruzione sia stato intensificato (tra le altre cose inasprendo le sanzioni ed estendendo i termini di prescrizione per determinati reati di corruzione). Altro problema rilevante è la frode contabile.

In relazione alla giustizia persistono i problemi storici connessi alla durata dei procedimenti e al numero di cause pendenti nella giustizia civile e commerciale: solo con un monitoraggio degli effetti dei provvedimenti fin qui adottati, si potrà valutare se sarà necessario integrarli con altre disposizioni.

Con riferimento alle successive tre raccomandazioni il Consiglio ha approvato il testo della proposta della Commissione, senza alcuna modifica.

III. I crediti deteriorati e il settore bancario

Con riferimento al settore bancario viene raccomandato da un lato di accelerare il processo di riduzione dei crediti deteriorati, anche agendo sul fronte di un ulteriore miglioramento della disciplina dell'insolvenza e del recupero crediti e dall'altro di completare in tempi brevi l'attuazione delle riforme in corso in materia di governo societario.

Le Istituzioni europee riconoscono i molteplici progressi conseguiti nel migliorare la qualità degli attivi ma rilevano come la consistenza dei crediti deteriorati comprime la redditività e le risorse delle banche²⁰. Vengono riposte quindi molte aspettative sugli effetti sia delle disposizioni volte a semplificare e accelerare le procedure di insolvenza e

di pignoramento, sia del progetto di legge delega volto a una riforma organica della disciplina del fallimento. Vengono inoltre riconosciuti gli sforzi compiuti nel riformare la governance bancaria (banche popolari, banche aventi come azionisti fondazioni bancarie e banche di credito cooperativo), considerata la necessità di migliorare l'efficienza del settore che presenta ancora una bassa redditività e scarsa capacità di generare capitale interno.

Si sottolinea infine l'importanza di un'alfabetizzazione finanziaria generalizzata specie nel nuovo contesto UE sulla risoluzione delle banche che ha modificato il profilo di rischio delle obbligazioni bancarie e alla luce del fatto che queste siano detenute in alta percentuale dalla clientela al dettaglio.

IV. Mercato del lavoro e spesa sociale

In relazione al mercato del lavoro il Consiglio raccomanda di attuare la riforma delle politiche attive, con particolare riguardo all'incremento dell'efficienza dei servizi per l'impiego; all'incentivazione del lavoro dei componenti delle famiglie che costituirebbero la seconda fonte di reddito. Sul fronte delle spesa sociale viene raccomandato di adottare e attuare la strategia nazionale di lotta contro la povertà e rivedere e razionalizzare la spesa sociale.

Le Istituzioni dell'UE riconoscono che il cd. "Jobs Act" (legge n. 183 del 2014) ha contribuito in maniera determinante a riformare le istituzioni del mercato del lavoro. Nondimeno, al fine di attivare le persone più distanti dal mercato del lavoro (disoccupati di lunga durata e giovani) viene richiesto di attuare la riforma delle politiche attive.

Nondimeno, si sottolinea che all'orizzonte sono presenti ancora molte sfide che potranno essere superate potenziando i servizi pubblici per l'impiego e monitorando l'erogazione del servizio. Al fine di aumentare la produttività e di migliorare la relazione tra retribuzione e situazione del mercato, si raccomanda di favorire lo sviluppo della contrattazione di secondo livello, eliminando gli ostacoli che frenano l'adozione di soluzioni innovative a livello di impresa. Soluzioni che le Istituzioni europee suggeriscono di effettuare consultando le parti sociali e rispettando le prassi nazionali, peraltro, viene osservato come queste non siano riuscite ad accordarsi sulla riforma della contrattazione collettiva (prevista dal PNR entro fine 2016).

Al fine di aumentare il tasso di partecipazione delle donne al mercato del lavoro (fra i più bassi dell'UE), nelle premesse si osserva come da un lato il Jobs Act non abbia affrontato efficacemente il problema e dall'altro il sistema tributario e quel-

²⁰ Sul tema delle sofferenze bancarie e dei crediti deteriorati si veda, in particolare: Nadège Jassaud and Kenneth Kang, "A Strategy for Developing a Market for Nonperforming Loans in Italy", IMF, Working Paper [WP/15/24](#), 2015.

lo assistenziale scorraggino dal lavorare le persone che costituirebbero la seconda fonte di reddito. Peraltro, la partecipazione è ulteriormente ostacolata dalla scarsità di servizi di assistenza alla persona a prezzi accessibili, bisogni che molto spesso vengono colmati dalla componente femminile (cura di figli e/o assistenza a parenti anziani).

In considerazione della carenza e frammentazione delle prestazioni di assistenza e degli elevati livelli di povertà (più di un italiano su quattro è a rischio di povertà o di esclusione sociale), viene raccomandata l'adozione di una strategia nazionale di lotta contro la povertà e una razionalizzazione della spesa sociale²¹ che, come precisato nelle premesse, potrebbero segnare i primi passi verso la progressiva introduzione di un sistema di reddito minimo a livello nazionale che non produca effetti sostanziali sul bilancio.

Particolarmente positivo è il giudizio nei confronti della riforma dell'istruzione, specie se letto alla luce delle precedenti raccomandazioni, i cui progressi vengono giudicati come considerevoli.

V. Concorrenza.

L'ultima raccomandazione all'Italia riguarda il contesto competitivo del Paese rispetto al quale si chiede di adottare e attuare rapidamente la legge sulla concorrenza rimasta in sospeso; intervenire ulteriormente per aumentare la concorrenza nelle professioni regolamentate, nei trasporti, nella sanità, nel commercio al dettaglio e nell'aggiudicazione delle concessioni.

Le premesse rilevano come siano limitati i progressi nella promozione della concorrenza nel settore dei servizi e la legge annuale sulla concorrenza 2015 sia ancora in discussione in Parlamento. Viene lamentato l'elevato protezionismo o la presenza di normative esageratamente minuziose con riferimento alle professioni regolamentate, alla sanità, al settore dei trasporti (in particolare TPL, taxi, porti e aeroporti). Si osserva che la rigidità della regolamentazione del settore commercio al dettaglio ne limita l'efficienza. A causa di procedure di assegnazione delle licenze poco competitive e trasparenti viene ostacolata la concorrenza nelle attività economiche connesse allo sfruttamento delle concessioni demaniali.

Vengono poi rilevati i progressi nel quadro

dell'Agenda per la semplificazione 2015-2017, purtuttavia, si evidenzia come gli agenti economici siano schiacciati da oneri amministrativi e regolamentari, in un quadro all'interno del quale esistono punti di forza (creazione di impresa, risoluzione in caso di insolvenza) e di debolezza (licenze edilizie, esecuzione dei contratti, pagamento delle imposte, ottenimento di credito). In tal senso, l'attuazione della strategia nazionale sugli appalti pubblici (inizio 2016) viene vista come uno strumento in grado di contribuire a superare limiti di sistema.

²¹ Per un'interessante analisi degli effetti delle politiche pro-crescita si veda OECD (2015), "Do Policies that Boost Aggregate Growth Generate Economic Instability for Individual Households?", Economics Department [Policy Notes, No. 25](#), April 2015, si veda anche Darvas Zsolt, Tschekassin Olga, "Poor and under pressure: the social impact of Europe's fiscal consolidation", [Policy contribution, issue 2015/04](#), Bruegel.

Tabella 1 - Previsioni europee principali indicatori – Italia (variazioni percentuali annue)

	Prezzi correnti % PIL (2014)		96-11	2015	2015	2016	2016	2017	2017
	Inv'16	Pri'16		Inv'16	Pri'16	Inv'16	Pri'16	Inv'16	Pri'16
PIL reale	1.611,9	100,0	0,9	0,8	0,8	1,4	1,1	1,3	1,3
Consumi privati	989,5	61,4	1,1	0,9	0,9	1,5	1,5	0,6	1,1
Consumi pubblici	312,6	19,4	1,0	0,2	-0,7	0,1	0,6	1,0	0,7
Investimenti fissi lordi reali	267,5	16,6	1,1	1,0	0,8	3,8	3,2	4,8	4,1
di cui: macchinari	86,9	5,4	1,7	4,0	3,5	5,8	4,1	7,1	5,8
Esportazioni di beni e servizi	476,2	29,5	2,2	4,3	4,3	3,1	2,4	4,4	4,0
Importazioni di beni e servizi	429,3	26,6	3,2	5,3	6,0	4,9	3,8	4,9	4,7
deflatore del PNL	1.610,5	99,9	0,9	0,8	0,7	1,4	1,1	1,3	1,3
Contributo alla crescita del PIL:									
domanda interna			1,0	0,8	0,5	1,6	1,5	1,4	1,5
scorte			0,0	0,2	0,5	0,2	-0,1	0,0	-0,1
esportazioni nette			-0,2	-0,1	-0,3	-0,4	-0,3	0,0	0,0
Variazione dell'occupazione (numero di persone)			0,4	1,1	0,8	1,1	0,9	1,0	0,9
Tasso di disoccupazione			8,8	11,9	11,9	11,4	11,4	11,3	11,2
Retribuzione nominale per dipendente			2,9	0,4	0,5	0,4	0,3	1,0	0,5
Costo del lavoro per unità di prodotto (CLUP, intera economia)			2,4	0,6	0,6	0,0	0,2	0,6	0,1
Costo reale del lavoro per unità di prodotto			0,1	0,1	-0,2	-0,8	-0,6	-0,9	-1,1
Tasso di risparmio delle famiglie (risparmio lordo in % del reddito lordo disponibile)			14,5	11,0	10,4	11,6	10,7	11,9	10,7
Deflatore del PIL			2,4	0,5	0,8	0,8	0,8	1,6	1,2
Indice armonizzato dei prezzi al consumo (IAPC)			2,3	0,1	0,1	0,3	0,2	1,8	1,4
Ragioni di scambio di beni e servizi			-0,4	3,7	4,6	2,2	2,8	0,0	-0,1
Bilancia commerciale (% del PIL) BdP			0,8	3,3	3,3	3,3	3,5	3,3	3,4
Saldo delle partite correnti BdP (% del PIL)			-0,6	2,2	2,2	2,1	2,4	2,1	2,3
Accreditamento (+) o indebitamento (-) netto verso il resto del mondo			-0,5	2,4	2,4	2,3	2,5	2,2	2,4
Indebitamento netto (% del PIL)			-3,4	-2,6	-2,6	-2,5	-2,4	-1,5	-1,9
Saldo di bilancio corretto per il ciclo (% del PIL potenziale)			-3,5	-1,0	-1,1	-1,7	-1,6	-1,4	-1,7
Saldo strutturale di bilancio (% del PIL potenziale)				-1,0	-1,0	-1,7	-1,7	-1,4	-1,7
Debito pubblico lordo (% del PIL)			107,1	132,8	132,7	132,4	132,7	130,6	131,8

Fonte: Previsioni d'[inverno](#) e di [primavera](#) 2016.

La presente nota è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari.

Si declina ogni responsabilità per l'eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge.

I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

Servizio del Bilancio, (2016). Nota breve, "Il Consiglio Economia e finanza approva le raccomandazioni-Paese, completando a livello UE il ciclo annuale del Semestre europeo". NB n. 19, luglio 2016, Senato della Repubblica, XVII legislatura.



nota breve

Sintesi di argomenti di attualità del Servizio bilancio del Senato

I testi sono disponibili alla pagina <http://www.senato.it/documentazione/bilancio/>
Progetto grafico The Washing Machine