



Servizio del bilancio
del Senato

n.b. nota breve

XVII legislatura
Nota breve n. 12
Maggio 2015

Le raccomandazioni europee sul Programma nazionale di riforma e sul Programma di stabilità 2015 dell'Italia

Le raccomandazioni della Commissione europea rivolte al Consiglio per la definizione delle raccomandazioni sul programma nazionale di riforma 2015 e la formulazione di un parere sul programma di stabilità 2015 dell'Italia¹

1. Introduzione

Il 13 maggio u.s. la Commissione europea ha adottato le raccomandazioni di politica economica specifiche per ciascun paese per il biennio 2015-2016 (di seguito: raccomandazioni) che verranno adottate nel mese di luglio dal Consiglio, (cfr. par. 2).

In tale documento viene raccomandata l'adozione di misure nazionali volte a creare occupazione e a stimolare la crescita, per rendere l'economia europea meno dipendente dai fattori congiunturali esterni che, attualmente, favoriscono la ripresa².

Per quanto riguarda le raccomandazioni rivolte ai 26 paesi dell'Unione³, la Commissione ha raccomandato che il Consiglio dei ministri dell'UE: chiuda la procedura per i disavanzi eccessivi nei confronti di Malta e della Polonia e conceda al Regno Unito altri due anni, fino al 2016-2017, per riportare il disavanzo al di sotto del valore di riferimento (3%), il Regno Unito non ha infatti dato alcun seguito alla raccomandazione formulata nel dicembre 2009 di correggere il disavanzo eccessivo entro l'esercizio 2014-2015 (disavanzo 2014 pari al 5,2%).

¹ http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2015/csr2015_italy_it.pdf

² Sul ruolo dei fattori congiunturali esterni cfr. le [previsioni di primavera](#) e per una sintesi Servizio del Bilancio, [Nota breve n. 11](#).

³ Grecia e Cipro, stanno attuando programmi di aggiustamento macroeconomico e quindi non sono destinatarie di raccomandazioni specifiche in quanto inserite in un programma capillare e continuativo Commissione-Fondo monetario internazionale.

n.b.

La Finlandia, invece, non rispettando i criteri del debito e del disavanzo, vedrà, entro due settimane, un pronunciamento del comitato economico e finanziario sulla relazione elaborata dalla Commissione, volto a stabilire se avviare o meno la procedura per i disavanzi eccessivi. La Francia (soggetta a una procedura per i disavanzi eccessivi) dovrà correggere il disavanzo e ridurlo entro il 2017, come dichiarato dal governo d'oltralpe nell'ultimo programma di stabilità, dando corso, entro il 10 giugno p.v. alla raccomandazione del Consiglio del 10 marzo u.s.

Tavola 1. Situazione degli Stati membri per quanto riguarda la procedura per gli squilibri macroeconomici

Categoria della procedura per gli squilibri macroeconomici	Stati membri nel 2015
Nessuno squilibrio	Austria, Repubblica ceca, Danimarca, Estonia, Lituania, Lussemburgo, Lettonia, Malta, Polonia, Slovacchia
Squilibri che richiedono un'azione politica e un monitoraggio	Belgio, Paesi Bassi, Romania*, Finlandia, Svezia, Regno Unito
Squilibri che richiedono un'azione politica decisa e un monitoraggio	Ungheria, Germania
Squilibri che richiedono un'azione politica decisa e un monitoraggio specifico	Irlanda, Spagna, Slovenia
Squilibri eccessivi che richiedono un'azione politica decisa e un monitoraggio specifico	Bulgaria, Francia, Croazia, Italia , Portogallo
Squilibri eccessivi che richiedono un'azione politica decisa e l'attivazione della procedura per gli squilibri eccessivi	—

* La Romania è oggetto di un programma di assistenza finanziaria precauzionale.

L'Italia è sottoposta al braccio preventivo del patto di stabilità e crescita ed è soggetta alla regola del debito transitoria nel periodo 2013-2015. Nella relazione a norma dell'art. 126, c. 3, del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (di seguito:

TfUE o anche Trattato), del 27 febbraio u.s.⁴, la Commissione ha giudicato soddisfatto il criterio del debito stabilito dal Trattato e dal Regolamento (CE) n. 1467/97, tenuto conto delle condizioni economiche sfavorevoli, della prevedibile conformità all'aggiustamento richiesto verso l'obiettivo a medio termine e delle previste attuazioni di ambiziose riforme strutturali in grado di contribuire alla riduzione del debito a medio/lungo termine.

Tavola 2. Situazione degli Stati membri per quanto riguarda il patto di stabilità e crescita

Nessuna procedura per i disavanzi eccessivi	Austria, Belgio, Bulgaria, Repubblica ceca, Danimarca, Estonia, Germania, Ungheria, Italia , Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Paesi Bassi, Romania, Slovacchia, Svezia
Abrogazione della procedura per i disavanzi eccessivi	Malta, Polonia
Procedure per i disavanzi eccessivi in corso <i>Nuovo termine: 2016/2017</i> <i>Eventuale avvio di una nuova procedura per i disavanzi eccessivi</i>	Croazia, Cipro, Francia, Grecia, Irlanda, Portogallo, Slovenia, Spagna <i>Regno Unito</i> <i>Finlandia</i>

La presente nota breve, dopo aver sintetizzato i tratti distintivi dello strumento raccomandazione (par. 2) e ricordato i contenuti delle raccomandazioni rivolte all'Italia nel 2014 (par. 3), analizza nel dettaglio le raccomandazioni indirizzate all'Italia quest'anno (par. 4).

2. Cosa sono le raccomandazioni

Il Trattato stabilisce che l'azione degli Stati membri e dell'Unione comprende l'adozione di una politica economica fondata sullo stretto coordinamento delle politiche economiche degli Stati, (art. 119). Inoltre, è previsto che il Consiglio, su raccomandazione della Commissione, elabori un progetto di indirizzi per le politiche economiche degli Stati membri e dell'Unione, e ne riferisca le risultanze al Consiglio europeo. Quest'ultimo, deliberando sulla base di detta relazione del Consiglio, discute delle

⁴ Commissione europea, [COM\(2015\) 113 final](#), "Relazione della Commissione Italia Relazione elaborata a norma dell'articolo 126, paragrafo 3, del trattato", 27 febbraio 2015.

conclusioni in merito agli indirizzi per le politiche economiche degli Stati membri e dell'Unione. Il testo delle conclusioni torna al Consiglio che adotta una raccomandazione che definisce i suddetti indirizzi (art. 121, TfUE).

Sulla base di tali norme si è sviluppato il braccio preventivo del Patto di stabilità e crescita che mira ad assicurare che gli Stati membri seguano politiche di bilancio sostenibili nel medio periodo, attraverso la definizione di procedure di sorveglianza (cioè di una vigilanza *ex ante* dei parametri di riferimento delle politiche stesse).

Le procedure e la tempistica di azione della sorveglianza sono definite nell'ambito del c.d. Semestre europeo per il coordinamento delle politiche economiche.

Gli Stati membri devono presentare entro fine aprile i propri Programmi di Stabilità (di seguito: PdS) e Programmi nazionali di riforma (di seguito: PNR). I PdS, sono documenti alla base della sorveglianza multilaterale delle posizioni di bilancio e del coordinamento delle politiche economiche, redatti secondo linee guida indicate nel Codice di condotta e sulla base delle direttive strategiche fornite dal Consiglio all'inizio di ciascun semestre. La funzione principale del PdS è consentire alla Commissione e al Consiglio di valutare la corrispondenza della politica di bilancio degli Stati membri con gli obiettivi di medio termine, nonché il rispetto del processo di convergenza e della regola sulla spesa. I PNR sono documenti che descrivono le politiche di riforma che gli Stati membri dell'UE intendono adottare per promuovere la crescita e l'occupazione.

Sulla base dei Programmi di Stabilità e dei Programmi Nazionali di Riforma, la Commissione europea elabora le raccomandazioni di politica economica e di bilancio rivolte ai singoli Stati membri, che vengono adottate dal Consiglio nel mese di luglio⁵.

3. Le raccomandazioni dell'anno passato

Nel luglio 2014, il Consiglio europeo ha adottato una raccomandazione sul programma nazionale di riforma 2014 dell'Italia con il relativo parere sul programma di stabilità 2014⁶. La raccomandazione si basava sulle analisi della politica economica e degli squilibri macroeconomici compiuta dalla Commissione europea. Il Consiglio ha indirizzato

in tutto otto raccomandazioni all'Italia attraverso le quali si chiedeva di:

- I. adottare provvedimenti per rafforzare le misure di bilancio per il 2014 alla luce dell'emergere di uno scarto rispetto ai requisiti del patto di stabilità e crescita, in particolare alla regola della riduzione del debito; per il 2015, chiedeva di operare un sostanziale rafforzamento della strategia di bilancio al fine di garantire il rispetto del requisito di riduzione del debito, raggiungendo così l'obiettivo a medio termine.
- II. Trasferire ulteriormente il carico fiscale dai fattori produttivi ai consumi, ai beni immobili e all'ambiente, riesaminare la portata delle agevolazioni fiscali dirette e allargare la base imponibile sui consumi.
- III. Porre attenzione sulla necessità di garantire una migliore gestione dei fondi UE, specialmente nelle regioni meridionali; potenziare ulteriormente l'efficacia delle misure anticorruzione, in particolare rivedendo l'istituto della prescrizione entro la fine del 2014.
- IV. Rafforzare la resilienza del settore bancario, rinvigorire l'erogazione di prestiti all'economia reale, promuovere l'accesso delle imprese a finanziamenti non bancari.
- V. Adoperarsi per una più globale tutela sociale dei disoccupati, limitando tuttavia l'uso della cassa integrazione guadagni; di adottare entro marzo 2015 misure che riducano i disincentivi fiscali al lavoro delle persone che costituiscono la seconda fonte di reddito familiare. Per far fronte al rischio di povertà e di esclusione sociale, si chiedeva di estendere gradualmente il nuovo regime pilota di assistenza sociale.
- VI. Rendere operativo il sistema nazionale per la valutazione degli istituti scolastici; ridurre i tassi di abbandono scolastico; accrescere l'apprendimento basato sul lavoro negli istituti professionali; assicurare che i finanziamenti pubblici premino in modo più congruo la qualità dell'istruzione superiore e della ricerca.
- VII. Eliminare gli ostacoli alla concorrenza nei seguenti settori: servizi professionali, servizi pubblici locali, assicurazioni, distribuzione dei carburanti, commercio al dettaglio e servizi postali
- VIII. Garantire la pronta e piena operatività dell'Autorità di regolazione dei trasporti entro settembre 2014; potenziare la gestione portuale e i collegamenti tra i porti e l'entroterra.

⁵ Per approfondimenti cfr. [ED n.3, La governance economica europea](#)

⁶ Raccomandazione del Consiglio dell'8 luglio 2014, ([2014/C 247/11](#))

4. Le raccomandazioni 2015 alla luce del PdS 2015 e del PNR 2015 dell'Italia

Nel testo approvato dalla Commissione vengono indirizzate all'Italia sei raccomandazioni riguardanti gli aggiustamenti di bilancio e la fiscalità (I), il Piano strategico porti e logistica e l'Agenzia per la coesione territoriale (II), le istituzioni, la pubblica amministrazione e la giustizia civile (III), il settore bancario e finanziario (IV), il mercato del lavoro e l'educazione (V), le semplificazioni e la concorrenza (VI).

I. Aggiustamenti di bilancio e fiscalità. La Commissione riconosce l'applicazione della "clausola delle riforme" e, confermando i target previsti dal Governo, esorta l'Italia a conseguire un aggiustamento di bilancio verso l'obiettivo di medio periodo pari ad almeno lo 0,25% del PIL nel 2015 e allo 0,1% del PIL nel 2016. Al fine di compiere ulteriori progressi nella direzione della riduzione del rapporto debito pubblico/PIL raccomanda di attuare il programma di privatizzazioni. Infine viene raccomandata l'attuazione della legge delega di riforma fiscale entro settembre 2015, con particolare riguardo alla revisione delle agevolazioni fiscali⁷ e dei valori catastali e alle misure per migliorare il rispetto della normativa tributaria.

Tali raccomandazioni trovano più completa esplicitazione nelle premesse del documento e possono essere meglio comprese riprendendo l'ultimo Documento di economia e finanza.

A riguardo si segnala che al punto 9 della la Commissione precisa che le raccomandazioni non tengono conto degli effetti della sentenza della Corte Costituzionale n.70, depositata dopo la data limite per le previsioni economiche di primavera e pertanto, solo alla luce delle nuove informazioni, potrebbe essere giustificata in una fase successiva l'emanazione di una relazione a norma dell'articolo 126, paragrafo 3, del TFUE. In questa fase, la Commissione ribadisce che le conclusioni della relazione di febbraio sono ancora in larga misura valide⁸.

Nel PNR 2015 il Governo italiano ha illustrato un programma di riforme strutturali il cui impatto, ritenuto plausibile dalla Commissione nelle racco-

mandazioni in commento, in termini di maggiore tasso di crescita del PIL reale è pari a 1,8 punti percentuali entro il 2020. Nel Programma di stabilità 2015, il Governo ha quindi invocato l'applicazione della cd. clausola delle riforme⁹, chiedendo una deviazione temporanea pari a 0,4 punti percentuali di PIL dal percorso di avvicinamento richiesto verso l'obiettivo a medio termine nel 2016. Deviazione che, come detto, è stata accordata dalla Commissione.

Con riferimento al raggiungimento dell'obiettivo di medio periodo, la Commissione giudica adeguato il conseguimento di tale obiettivo entro il 2017, anche se il saldo strutturale ricalcolato dalla Commissione sulla base delle informazioni contenute nel programma di stabilità raggiunge l'obiettivo a medio termine nel 2018.

Per quanto riguarda il rapporto debito pubblico/PIL, la Commissione giudica plausibile il percorso di riduzione di tale rapporto nel periodo 2015-2019, osservando però che l'Italia debba precisare gli ulteriori tagli di spesa che consentiranno al paese di evitare l'entrata in vigore nel 2016 degli incrementi delle aliquote IVA previsti e dei quali è stata dichiarata la disattivazione. Viene inoltre rilevata l'importanza di dare attuazione al piano di privatizzazioni, ciò in considerazione dei ritardi registrati nel 2014 con proventi pari allo 0,2% del PIL, a fronte di un obiettivo di 0,5 punti più alto.

Con riferimento al miglioramento del saldo strutturale la Commissione rileva che l'aggiustamento previsto è in linea con gli obblighi in capo all'Italia sotto il braccio preventivo del patto di stabilità e crescita sia per il 2015 e che per il 2016. Qualora si adotti uno scenario a politiche invariate, invece, la Commissione giudica a rischio il rispetto del patto di stabilità e crescita, nella misura in cui le previsioni evidenziano una riduzione del PIL dello 0,2%.

Sul fronte delle politiche fiscali, la Commissione riconosce che l'Italia stia procedendo ad alleggerire l'onere fiscale sul lavoro¹⁰. Nondimeno, evidenzia che: il numero e la portata delle agevolazioni fiscali sia ancora eccessivamente elevato (in particolare le aliquote ridotte dell'IVA); la presenza di valori catastali obsoleti richieda un'accelerazione della riforma del catasto; nonostante l'istituzione di un comitato per la fiscalità ambientale, non si registri progressi nell'ambito dell'imposizione ambien-

⁷ Sul tema delle agevolazioni fiscali si vedano "The use of tax expenditures in times of fiscal consolidation, European Economy. [Economic Papers, n. 523, 2014](#) e Tyson, Justin, (2014). "Reforming Tax Expenditures in Italy: What, Why, and How?". FMI – Working Paper, [WP/14/6](#)

⁸ Si fa presente che in data 18 maggio 2015 il Consiglio dei ministri ha approvato un decreto-legge in relazione alla recente sentenza n. 70 della Corte costituzionale in materia di indicizzazione dei trattamenti pensionistici.

⁹ Cfr. la cd. [Comunicazione flessibilità](#) e per una sintesi [Nota breve n. 10](#) del Servizio del Bilancio.

¹⁰ Per un'analisi comparata a livello internazionale si veda OECD (2015), [Taxing Wages 2015](#), OECD Publishing, Paris.

tale dove sussistono ancora sovvenzioni dannose per l'ambiente.

Da ultimo, vengono registrati bassa efficienza del sistema fiscale, alti costi di adempimento e elevata evasione fiscale (pari al 5,6% del PIL)¹¹.

II. Piano strategico porti e logistica. La Commissione raccomanda all'Italia l'adozione del piano strategico nazionale della portualità e della logistica, in modo da contribuire alla promozione del trasporto intermodale mediante migliori collegamenti. Viene raccomandata, inoltre, la piena operatività dell'Agenzia per la coesione territoriale al fine di determinare un sensibile miglioramento della gestione dei fondi dell'UE.

Nel settore portuale il PNR prevede, entro giugno 2015, la definizione di un Piano della portualità e della logistica attraverso la gerarchizzazione della rete, l'individuazione di bacini portuali di rilevanza nazionale e l'individuazione e implementazione di un modello di *governance* che centralizzi gli indirizzi strategici. Inoltre, l'attenzione è posta anche al completamento dei corridoi europei e al miglioramento delle infrastrutture di collegamento stradali e ferroviarie di ultimo miglio. La riforma dell'ordinamento portuale è diretta alla razionalizzazione del ruolo delle Autorità portuali e alla riduzione del loro numero, ovvero, al rilancio della competitività del settore e al miglioramento nel complesso del sistema portuale italiano ed europeo.

L'articolo 29 del decreto-legge n. 133 del 2014 prevedeva l'adozione entro il 9 febbraio 2015 del piano strategico nazionale della portualità e della logistica. Il PNR evidenzia che è stato costituito un Comitato di esperti con compiti di ricognizione dei dati di domanda e offerta logistica, mentre le Autorità portuali hanno predisposto la documentazione necessaria per individuare i progetti più urgenti e funzionali all'attuazione degli indirizzi del Piano.

Il PNR riferisce che l'articolo 10 del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101 ha istituito l'Agenzia per la coesione territoriale, sottoposta alla vigilanza del Presidente del Consiglio, con l'obiettivo di rafforzare le politiche di coesione, attraverso il supporto all'attuazione dei programmi operativi, il relativo monitoraggio e lo svolgimento di funzioni di gestione diretta di alcuni programmi e interventi. Con DPCM del 9 luglio 2014 è stato approvato lo Statuto dell'Agenzia, mentre la nomina del Direttore Generale dell'Agenzia è avvenuta con DPCM 4

novembre 2014. Infine, con DPCM del 15 dicembre 2014 è stato disposto il trasferimento delle risorse umane, finanziarie e strumentali del Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica alla Presidenza del Consiglio dei ministri e all'Agenzia per la coesione territoriale, ai sensi dell'articolo 10, comma 5, del citato DL 101/2013. Attualmente è in corso una procedura concorsuale per l'assunzione di nuovo personale presso la predetta Agenzia, la cui definizione risulta di particolare importanza, attesa la raccomandazione del Consiglio concernente la piena operatività dell'Agenzia.

III. Istituzioni e pubblica amministrazione. La Commissione UE, al punto 17 delle "premesse" al Documento, evidenzia che la pubblica amministrazione è ancora caratterizzata da inefficienze significative che pesano sul contesto economico e sulla capacità del paese di attuare efficacemente le riforme economiche.

Pertanto, pur prendendo atto degli sforzi posti in essere per migliorare il quadro istituzionale e la qualità complessiva della pubblica amministrazione, il Documento sottolinea l'importanza di approvare celermente una riforma della Costituzione che sia ambiziosa, allo scopo, in particolare, di chiarire la netta distinzione delle responsabilità tra i vari livelli di governo. In tal senso, già il PNR ribadisce il ruolo strategico delle riforme costituzionali la cui approvazione è stata confermata entro il 2015, come peraltro indicato nel Def 2014¹².

D'altro canto, sul versante delle azioni volte al perseguimento di una maggiore efficienza, la Commissione UE sottolinea che è ancora attesa al varo anche una riforma complessiva della pubblica amministrazione, che faccia leva sul ringiovanimento del personale (*turnover*), sulla previsione della mobilità delle risorse umane tra comparti e sulle retribuzioni. Nel PNR è prevista la conclusione dell'esame parlamentare del provvedimento sulla PA entro luglio 2015, e l'adozione dei decreti delegati entro dicembre 2015¹³.

Inoltre, sul piano del contrasto alla corruzione, la Commissione UE afferma che, sebbene passi in avanti siano stati già compiuti anche con la recente istituzione dell'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC), è ancora in ritardo la revisione dei termini di prescrizione. Fattore considerato – anche da altre organizzazioni internazionali – come un pilastro della lotta contro la corruzione in Italia. In

¹¹ Per un'analisi del Tax gap e dei suoi effetti redistributivi si veda Braiotta A., et Al., (2015), "Tax Gap and Redistributive Aspects across Italy", [Argomenti di discussione, n.2/2015](#), Agenzia delle Entrate.

¹² [Documentazione di finanza pubblica n. 9](#) su "Documento di economia e finanza 2015 (Doc. LVII, n. 3) n. 9 Aprile 2015, XVII legislatura, pagina 163.

¹³ Documentazione di finanza pubblica n. 9 cit., pagina 153.

proposito, il PNR, nel paragrafo dedicato alle misure in materia di "Giustizia", individua azioni da implementare relative al rafforzamento delle misure preventive e al ruolo dell'ANAC, al superamento della frammentazione delle stazioni appaltanti, di cui non era però indicata una data limite di approvazione¹⁴.

La Commissione UE riconosce poi che sono stati compiuti passi importanti negli ultimi anni, sia per migliorare l'amministrazione della "Giustizia" – dalla revisione della geografia dei tribunali, alla creazione di tribunali specializzati – che per ridurre lo stesso numero dei ricorsi, promuovendo la soluzione extragiudiziale delle liti e delle controversie. Ad ogni modo, sottolinea che la lunghezza dei procedimenti giudiziari rimane un grave problema e le riforme intraprese devono ancora dare i loro frutti. Nella parte "prescrittiva" del documento, recante le raccomandazioni, la Commissione UE segnala al punto 3 la necessità per l'Italia di procedere alla sollecita adozione e applicazione delle leggi che sono ancora in sospeso o in corso di approvazione, e che sono volte a migliorare il quadro istituzionale e la modernizzazione della pubblica amministrazione. L'approvazione della legge sulla prescrizione dei reati entro la prima metà del 2015. Nel contempo, raccomanda, altresì, che le riforme adottate per migliorare l'efficienza della giustizia civile aiutino a ridurre la durata dei procedimenti giudiziari.

IV. Settore bancario e finanziario. Nelle premesse del documento (punto 18) la Commissione rileva come dalla fine del 2008 la quota dei crediti deteriorati del settore bancario italiano sia aumentata vertiginosamente, principalmente in relazione alle esposizioni delle banche verso le imprese. Il tasso di riassorbimento delle attività deteriorate è stato finora troppo basso e limitata ne resta la liquidazione, in parte a causa del sottosviluppo del mercato italiano dei crediti deteriorati¹⁵. La Commissione ricorda la recente normativa che affronta le debolezze del governo societario delle banche popolari, rilevando comunque come il ruolo delle fondazioni e quello delle piccole banche di credito cooperativo siano definiti mediante accordi di autoregolamentazione di natura non vincolante. In proposito segnala come siano necessarie ulteriori misure di ri-

strutturazione e consolidamento del settore bancario italiano per migliorare l'efficacia dell'intermediazione finanziaria e sostenere la ripresa dell'economia.

In proposito la Commissione raccomanda pertanto l'introduzione di misure vincolanti entro la fine del 2015 per risolvere le debolezze che permangono nel governo societario delle banche, con particolare riguardo al ruolo delle fondazioni, e l'adozione di provvedimenti per accelerare la riduzione generalizzata dei crediti deteriorati¹⁶.

In merito al ruolo delle fondazioni, *a latere*, può essere utile rammentare che lo scorso 22 aprile 2015 è stato sottoscritto un protocollo di intesa tra il Ministro dell'Economia e delle Finanze e il Presidente dell'ACRI. Tra i principi cardine contenuti nel protocollo vi è la diversificazione degli investimenti (una fondazione non può concentrare più del 33% dell'attivo patrimoniale in un singolo soggetto). Inoltre, non è previsto il ricorso a forme di indebitamento, salvo in caso di temporanee e limitate esigenze di liquidità, e non è permesso l'uso di derivati se non per finalità di copertura o in operazioni in cui non siano presenti rischi di perdite patrimoniali. Con il protocollo le fondazioni si impegnano a garantire trasparenza nelle loro attività pubblicando sui rispettivi siti web i bilanci, le informazioni sugli appalti, i bandi per le erogazioni, le procedure attraverso le quali si possono avanzare richieste di sostegno finanziario e i criteri di selezione delle iniziative.

V. Mercato del lavoro ed educazione. La Commissione riconosce che il cd. "Jobs Act" (legge n. 183 del 2014) introduce importanti modifiche nella tutela dell'occupazione, nel sistema dell'indennità di disoccupazione, nelle politiche attive e passive del mercato del lavoro e della conciliazione tra famiglia e lavoro che potrebbero migliorare un quadro di persistente debolezza del mercato del lavoro. I tassi di disoccupazione sono infatti vicini al 13% nella popolazione generale e al 43% fra i giovani, fra i quali si raggiunge il record europeo di NEET e si registra un tasso di occupazione di circa 25 punti percentuali inferiore a quello medio UE. La partecipazione delle donne al mercato del lavoro, sebbene in crescita, rimane tra le più basse dell'UE. A tutto ciò si accompagna uno degli aumenti più elevati dei tassi di povertà e di esclusione sociale nell'UE, con ripercussioni soprattutto sui minori,

¹⁴ Documentazione di finanza pubblica n. 9 cit. pagina 135.

¹⁵ A marzo 2015 le sofferenze lorde ammontavano a circa 189,5 miliardi di euro a fronte di poco meno di 131 miliardi di euro registrati nel corrispondente mese del 2013, ancora più forte il tasso di crescita delle sofferenze nette passate da poco 64,2 miliardi di euro a 80,9 miliardi, con un riflesso in termini di crescita del rapporto tra sofferenze nette e impieghi che nel marzo 2015 si attesta al 4,42% (era 3,36% nel 2013), fonte elaborazioni ABI su dati Banca d'Italia.

¹⁶ 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.

fronteggiato da un sistema di assistenza sociale frammentato, inefficace e costoso¹⁷.

Tanto premesso, la Commissione raccomanda di adottare i decreti legislativi riguardanti il ricorso alla cassa integrazione guadagni, la revisione degli strumenti contrattuali, l'equilibrio tra attività professionale e vita privata e il rafforzamento delle politiche attive del mercato del lavoro.

Sul punto, si evidenzia che, conformemente a tali indicazioni e al PNR, l'Esecutivo ha provveduto o è in procinto di provvedere all'attuazione delle relative *policies*, con l'emanazione dei decreti legislativi nn. 22 (riordino in materia di ammortizzatori sociali) e 23 (contratto a tempo indeterminato a tutele crescenti) e la presentazione al Parlamento degli schemi 157 (conciliazione fra vita e lavoro) e 158 (revisione delle tipologie contrattuali), mentre sono al pre-esame del Governo i decreti sulle politiche attive del lavoro, sulla semplificazione degli adempimenti e sull'Agenzia per le ispezioni, che dovrebbero concludere il loro *iter* entro il 30 giugno, sulla base del cronoprogramma governativo.

La medesima Commissione ha poi ricordato che la contrattazione di secondo livello, che potrebbe contribuire a un miglior allineamento dei salari alla produttività e incentivare l'adozione di soluzioni innovative nelle aziende, è ancora appannaggio soltanto di una minoranza di imprese. L'accordo di gennaio 2014, che fissa le procedure per la misurazione della rappresentanza sindacale nel settore manifatturiero, potrebbe contribuire a promuovere la contrattazione di secondo livello, ma non è ancora operativo.

Ne deriva che la Commissione ha raccomandato di istituire, di concerto con le parti sociali e in conformità alle pratiche nazionali, un quadro efficace per la contrattazione di secondo livello.

Sul punto, il PNR prevede la presentazione, entro il 2015, di un disegno di legge governativo "per consentire, attraverso la contrattazione aziendale (o territoriale), l'adozione di modelli di partecipazione dei lavoratori nella vita delle imprese". Tale impostazione non sembra corrispondere pienamente alle più puntuali indicazioni europee, mirate a favorire la contrattazione di secondo livello in un'ottica di correlazione fra salari e produttività. Inoltre non risultano sviluppi sulla questione della rappre-

sentanza sindacale e permane la tendenza ad utilizzare come risorse a copertura di oneri eterogenei le somme stanziare per incentivare la contrattazione di secondo livello (capitolo 4330 del Ministero del lavoro, con una dotazione di circa 390 mln di euro nel 2015).

Infine, rilevato che alcune delle cause della elevata disoccupazione giovanile in Italia derivano dal sistema dell'istruzione, ancora caratterizzato da risultati scolastici inferiori alla media dell'UE e da tassi di abbandono scolastico relativamente elevati, la Commissione raccomanda di adottare e attuare la prevista riforma della scuola e ampliare l'istruzione terziaria professionalizzante¹⁸.

Sul punto, si osserva che lo schema di decreto di revisione delle tipologie contrattuali si propone, fra l'altro, proprio il rafforzamento e l'estensione dell'apprendistato, sul quale è peraltro già intervenuto con finalità di semplificazione il decreto-legge n. 34 del 2014, mentre è attualmente all'esame del Parlamento il disegno di legge di riforma della scuola, sul quale rischiano peraltro di scaricarsi tensioni che potrebbero incidere sulla sua definitiva configurazione, con possibili differenze rispetto alle indicazioni fornite dalla Commissione.

VI. Semplificazioni e concorrenza. L'ultima raccomandazione all'Italia riguarda il contesto competitivo del Paese. La Commissione chiede infatti che da un lato venga attuata l'"Agenda per la semplificazione 2015-2017" al fine di snellire gli oneri amministrativi e normativi e dall'altro si adottino misure finalizzate a favorire la concorrenza in tutti i settori contemplati dal diritto della concorrenza e in particolare in quelli delle assicurazioni, delle telecomunicazioni e della distribuzione dei carburanti, a rimuovere gli ostacoli esistenti in settori quali quello dei servizi pubblici locali, dei porti e degli aeroporti, dei servizi giuridici, delle banche, delle farmacie e della sanità e ad intervenire nel settore degli appalti pubblici con riferimento particolare ai servizi pubblici locali. Con riferimento a quest'ultimo profilo indica l'esigenza di procedere ad un accertamento circa la piena corrispondenza delle clausole di remunerazione/premiali indicate nei

¹⁷ 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.

¹⁸ Con riferimento alla performance comparata degli studenti italiani si veda il recente contributo Montanaro, Pasqualino e Sestito, Paolo, (2015). "La performance nelle prove digitali PISA degli studenti italiani". Banca d'Italia, [Questioni di Economia e Finanza, n. 267](#) – Aprile 2015, mentre nelle prove cartacee il punteggio medio italiano è significativamente inferiore alla media OCSE in tutti gli ambiti, nelle prove digitali la performance dei nostri studenti è sostanzialmente analoga – dal punto di vista della significatività statistica – in matematica e lettura, mentre è più elevata in problem solving, pag. 9 e più in generale il paragrafo 3.

contratti di servizio adottati negli enti pubblici locali con le imprese da loro controllate ed affidatarie di servizi di pubblica utilità, alla normativa vigente prevista per l'affidamento dei servizi *in-house*, procedendo alla correzione delle eventuali incongruenze che dovessero emergere, entro e non oltre la fine del 2015.

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, (2015). Nota breve, "Le raccomandazioni europee sul Programma nazionale di riforma e sul Programma di stabilità 2015 dell'Italia". NB n. 12, maggio 2015, 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