

### **I.3 CRESCITA INCLUSIVA E POLITICHE PER LA RIDUZIONE DELLE DISEGUAGLIANZE**

La crisi economica che ha caratterizzato l'attuale decennio ha acuito, nelle principali economie industrializzate, le disuguaglianze all'interno della società sia in termini di reddito sia di opportunità. Diversi sono i fattori alla base di questo processo di lungo periodo: la globalizzazione dell'economia, il cambiamento tecnologico, le tendenze demografiche e i flussi migratori. Si tratta di fenomeni complessi, che oltre a portare vantaggi in termini di progresso e benessere, implicano sfide di adattamento per tutti i soggetti coinvolti, dalle istituzioni alle imprese, ai lavoratori, ai cittadini.

Al di là del suo impatto sulla coesione sociale, l'elevata disuguaglianza dei redditi rappresenta un impedimento per una crescita sostenibile nel tempo. L'evidenza empirica mostra come una crescente disuguaglianza dei redditi ostacoli la crescita, in gran parte attraverso il canale della fiducia e il sotto-investimento in capitale umano. Il persistere di ampi livelli di disuguaglianza dei redditi produce una riduzione delle opportunità che limita la mobilità inter-generazionale e aumenta i divari territoriali.

E' quindi essenziale promuovere politiche per una maggiore crescita inclusiva. E' necessario un approccio multidimensionale, coerente ed efficace, che vada oltre l'attenzione al solo reddito ma si estenda ad altre dimensioni chiave del benessere. Solo procedendo con una visione integrata le disuguaglianze potranno essere combattute in modo efficace e si potrà ritornare a una crescita sostenibile, equilibrata ed inclusiva. Ciò implica fare uso di tutta la gamma di strumenti disponibili e in particolar modo le politiche di bilancio e le riforme strutturali.

La politica di bilancio, in particolare, ha un ruolo cruciale per la salvaguardia della stabilità macroeconomica e allo stesso tempo per ridurre le disuguaglianze. Ridurre i divari e fornire pari opportunità può richiedere una maggiore spesa in settori specifici, ma non necessariamente alterare i saldi e il processo di consolidamento fiscale necessario per la sostenibilità del debito pubblico. Una efficiente ed efficace allocazione delle poste di bilancio sia sul lato delle entrate sia sul lato delle spese è un prerequisito per promuovere la crescita e la produttività.

Una strategia efficace di contrasto alle disuguaglianze necessita che la politica di bilancio sia accompagnata da riforme e misure che possano supportare le politiche mirate alla sua riduzione.

Le azioni di riforma introdotte nel PNR 2017 (descritte in dettaglio nel capitolo III), come il Piano nazionale per la povertà, il sostegno all'occupazione femminile e giovanile, la garanzia del risparmio, il sostegno all'imprenditorialità, il diritto allo studio e alla salute, la cura e l'assistenza alla famiglia e alla disabilità, le pari opportunità e altre ancora, sono state integrate in un contesto strategico basato su tre componenti principali.

In dettaglio queste sono: a) la definizione della Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile; b) il monitoraggio periodico dei *target* attraverso indicatori di risultato quali quelli del benessere, introdotti in via sperimentale nel DEF 2017, che rappresentano un paniere informativo fondamentale per monitorare l'avanzamento nella riduzione della disuguaglianza nella sua multidimensionalità del *well being*; c) il bilancio di genere (*gender budgeting*), che permette di

controllare annualmente e nel ciclo di bilancio lo sforzo di policy implementato e di dividerlo fra i diversi attori chiamati ad attuare le politiche di riduzione della disuguaglianza di genere.

**FOCUS**
**I tre strumenti d'azione strategici**
**La Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile 2017-2030 (SNSvS)**

La Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile 2017-2030 (SNSvS) è definita attraverso un insieme di obiettivi e di possibili misure capace di orientare il sistema politico-normativo e conferire maggiore coerenza al percorso di sviluppo sostenibile del Paese per stimolare la crescita economica conciliandola con la tutela dell'ambiente e la protezione e promozione sociale. La Strategia<sup>1</sup> rappresenta oggi lo strumento per la messa a sistema dell'attuazione a livello nazionale dell'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile delle Nazioni Unite (Agenda 2030) approvata nel 2015. L'Agenda 2030 è diventata la chiave di volta per uno sviluppo del pianeta rispettoso delle persone e dell'ambiente, incentrato sulla pace e sulla collaborazione, capace di rilanciare anche a livello nazionale lo sviluppo sostenibile, nell'ambito di quattro principi guida: integrazione, universalità, inclusione e trasformazione.

Le recenti iniziative varate a livello europeo ribadiscono l'importanza di un'azione comune, volta all'efficacia del percorso di attuazione dell'Agenda 2030 e allo sviluppo sostenibile dell'Unione Europea nel quadro delle politiche cofinanziate dai fondi strutturali e di investimento. L'Italia si farà promotrice di questa visione di lungo periodo e stimolerà nelle sedi europee la disponibilità di strumenti operativi per il raggiungimento degli obiettivi strategici ripartendo dalla esperienza della strategia EU2020 i cui obiettivi appaiono ormai di difficile raggiungimento e forse non sono stati in passato supportati da adeguate politiche e strumenti comunitari. Il processo di *ownership* della Strategia sarà la discriminante per il successo della stessa e soltanto con un sforzo collettivo volto a ridurre disuguaglianze, povertà, disoccupazione, potrà permettere all'Europa di proporre un modello di sviluppo più equo, coeso e sostenibile.

L'approccio utilizzato per la definizione del percorso di elaborazione della Strategia si fonda sulla condivisione della sostenibilità come modello di sviluppo e sul coinvolgimento dei soggetti che sono parte attiva nello sviluppo di una società. Queste idee hanno preso concretamente forma nell'articolazione logica della strategia. Il percorso partecipativo si è focalizzato sulla condivisione di tre contenuti principali: a) il contesto di riferimento, ovvero la valutazione del "posizionamento" del Paese rispetto ai 17 obiettivi (Goal) e 169 sotto-obiettivi (*Target*) dell'Agenda 2030; b) l'individuazione di un sistema di punti di forza e di debolezza su cui costruire gli obiettivi da perseguire, a partire dall'analisi di posizionamento; c) il sistema di obiettivi strategici organizzati intorno alle aree (5P) dell'Agenda 2030 "Persone, Pianeta, Prosperità, Pace e Partnership" formulazione che restituisce appieno tutte le dimensioni della sostenibilità dello sviluppo.

Il processo di condivisione della Strategia è nella sua fase iniziale ma già sarebbe possibile immaginare degli obiettivi intermedi da qui al 2030 che possano rendere credibile lo sforzo dell'investimento politico ed economico che si intende produrre. Obiettivo primario sarà nel prossimo quinquennio riportare il Paese almeno nelle condizioni di benessere socio-economico che lo caratterizzava prima della crisi economica. Ridurre la povertà, la disuguaglianza, la disoccupazione (femminile e giovanile soprattutto), ricreare la fiducia

<sup>1</sup> La definizione della Strategia prende le mosse, in prima istanza, da quanto stabilito dall'art. 3 della L. n. 221/2015, che prevede che 'Il Governo su proposta del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato le regioni e le province autonome, ed acquisito il parere delle associazioni ambientali provvede, con cadenza almeno triennale, all'aggiornamento della Strategia nazionale per lo sviluppo sostenibile di cui alla delibera del Comitato interministeriale per la programmazione economica del 2 agosto 2002'.

nelle istituzioni, rafforzare le opportunità di crescita professionale, di studio, formazione e progresso sociale, restituire competitività alle imprese attraverso una quarta rivoluzione industriale basata su tecnologia innovativa e sostenibile. Sono queste le aree strategiche che le misure di riforma descritte nel presente PNR si prefiggono di raggiungere costituendo di fatto l'operatività della Strategia che, se non declinata, rischierebbe di rimanere soltanto una promessa disattesa.

### **Il Benessere equo e sostenibile nel DEF**

Con l'approvazione della legge n. 163/2016<sup>2</sup> di riforma del bilancio dello Stato è stato operato il primo riconoscimento normativo, nell'ordinamento italiano, degli indicatori di benessere equo e sostenibile (BES), prevedendone l'inserimento nel ciclo di predisposizione dei documenti di programmazione economica del Governo. Tale innovazione si basa sulla convinzione che le misurazioni di carattere economico debbano tenere conto anche delle dimensioni sociali e ambientali del benessere. A tal fine si indica un nuovo percorso per i rapporti tra le politiche economiche e gli effetti sul benessere dei cittadini, attraverso una previsione sull'andamento dei principali indicatori di benessere a seguito delle misure programmatiche previste dal Governo.

La valutazione delle politiche pubbliche in termini d'impatto sul benessere equo e sostenibile introdotta in Italia, costituisce un'innovazione rilevante nel panorama internazionale, dando avvio a un utilizzo di tipo 'strumentale' degli indicatori di benessere. L'Italia è, infatti, il primo e unico Paese che, collegando gli indicatori di benessere alla programmazione economica e di bilancio, attribuisce a essi un ruolo nell'attuazione e nel monitoraggio delle politiche pubbliche.

Il DEF 2017 contiene, per la prima volta, l'allegato tecnico del benessere con un primo esercizio di previsione e simulazione di un sottoinsieme di indicatori sperimentali volto a cogliere l'impatto delle azioni di politica economica introdotte e programmate sulla disuguaglianza, ambiente e in generale il *well being*.

### **Il Bilancio di genere (*gender budgeting*)**

L'innovazione normativa relativa al benessere equo e sostenibile era stata preceduta dal decreto legislativo 90/2016 che prevedeva, tra le modifiche da apportare alla legge 196/2009, l'inserimento dell'art. 38-septies, con cui si avvia la sperimentazione - da parte del Ministero dell'Economia - dell'adozione di un bilancio di genere per la valutazione del diverso impatto della politica di bilancio sulle donne e sugli uomini, in termini di spesa, servizi, tempo e lavoro non retribuito, e per determinare una valutazione del diverso impatto delle politiche di bilancio sul genere<sup>3</sup>.

Questa modifica normativa avviene in un contesto in cui sono già maturate alcune esperienze a livello regionale e comunale e nell'ambito delle pratiche di *performance management* di alcune amministrazioni pubbliche<sup>4</sup>. Manca tuttavia un quadro continuo e coordinato privilegiando l'analisi di contesto alla valutazione degli impatti.

<sup>2</sup> Recante 'modifiche alla legge 31 dicembre 2009, n. 196, concernenti il contenuto della legge di bilancio, in attuazione dell'articolo 15 della legge 24 dicembre 2012, n. 243'.

<sup>3</sup> Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze, viene definita la metodologia generale del bilancio di genere ai fini della rendicontazione. Le amministrazioni centrali dello Stato forniscono al Ministero dell'economia e delle finanze le informazioni necessarie secondo schemi contabili, indicatori statistici e modalità di rappresentazione stabilite dal Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato. La successiva legge 163/2016 ha specificato che nella redazione del bilancio di genere si debba tener conto delle esperienze maturate dagli enti territoriali.

<sup>4</sup> In particolare nell'ambito della Relazione sulla *performance* ai sensi, dell'art. 10, co. 1, lettera b), del D.Lgs n. 150/2009.

La limitata diffusione di questo strumento in Italia si accompagna a una situazione in cui le differenze di genere sono ancora ampie, in particolare in alcuni ambiti. È il caso innanzitutto del mercato del lavoro, in cui gli indicatori più diffusi segnalano delle forti disparità tra uomini e donne, che vanno dalla partecipazione al mercato del lavoro alla diffusione del lavoro a tempo parziale alle possibilità di carriera. Meno marcate sono le differenze in termini di salute e istruzione. In questi settori, tuttavia, comportamenti sociali e culturali consolidati si riflettono in divari di genere che rimangono rilevanti: nel sistema di istruzione e università, per esempio, nell'orientamento alle materie scientifico, matematiche e tecnologiche e nel sistema della salute nel ricorso alla prevenzione, nella salute riproduttiva e nell'accompagnamento al fenomeno dell'invecchiamento,

Le disuguaglianze di genere legate al reddito si sviluppano con l'ingresso nel mondo del lavoro per amplificarsi con la formazione della famiglia e le scelte di fecondità. Se infatti, l'aumento del tasso di istruzione segnala una contemporanea riduzione del *gender gap*<sup>5</sup>, i differenziali di genere diventano più marcati in termini di partecipazione al mercato del lavoro, tasso di occupazione e tempo dedicato al lavoro non pagato. Il tasso di occupazione molto basso non si accompagna poi, come accade in altri Paesi, ad un tasso di fertilità elevato, mentre si segnalano effetti negativi della maternità sulla qualità del lavoro e la possibilità di carriera. Quest'ultimo dato è collegato anche alle carenze del sistema italiano nei servizi di cura per i bambini e gli anziani. Su questo fronte la scorsa legge di bilancio ha previsto risorse dedicate a misure specifiche relative al congedo obbligatorio e facoltativo per il padre lavoratore dipendente, a *voucher* per il *baby sitting*, al premio alla nascita e alla disponibilità di buoni per gli asili nido.

Va, infine, rimarcato come grazie ad alcune normative specifiche sull'equilibrio di genere, la partecipazione delle donne alla vita politica e nei consigli di amministrazione delle società quotate e a partecipazione pubblica è significativamente migliorata in Italia, ma rimane comunque significativamente inferiore ad altri paesi avanzati. Il MEF per la prima volta si sta quindi operativamente dotando di questo importante strumento di valutazione delle politiche economico sociali dimostrando una attenzione peculiare alla disuguaglianza di genere e a tutti i fattori che rischiano di alimentarla. Le scelte strategiche del presente PNR 2017, descritte in precedenza, devono essere lette anche alla luce di questo innovativo strumento di analisi economico-finanziaria.

<sup>5</sup> In Italia la percentuale di donne con un diploma di scuola secondaria superiore è maggiore rispetto a quella degli uomini, mentre il tasso di abbandoni scolastici è minore.

## **II. SCENARIO MACROECONOMICO E IMPATTO DELLE RIFORME**

### **II.1 SCENARIO MACROECONOMICO**

Nel 2016 l'economia italiana è cresciuta dello 0,9 per cento, leggermente al di sopra delle ultime previsioni ufficiali. Dopo lo stallo registrato nel secondo trimestre e come previsto nelle stime di settembre, nella parte finale dell'anno il PIL ha ripreso a crescere a tassi annualizzati prossimi all'1,0 per cento.

Le informazioni più recenti forniscono segnali positivi per il primo trimestre in particolare per il settore manifatturiero. Favorevoli i risultati che emergono dall'indagine sul clima di fiducia del settore e dall'indice PMI (svolto presso i direttori degli acquisti) che hanno mostrato un progressivo e sensibile incremento nei primi tre mesi dell'anno. Il grado di utilizzo degli impianti si attesta su livelli storicamente elevati. In contrasto con i risultati emersi dalle indagini e dopo letture molto positive negli ultimi mesi del 2016, il dato di produzione industriale ha evidenziato una correzione maggiore delle attese (-2,3 per cento rispetto a dicembre). L'indice ha poi recuperato in febbraio, crescendo dell'1,0 per cento sul mese precedente. Nel complesso, la media trimestrale della produzione industriale destagionalizzata mostra una crescita dello 0,74 per cento sui tre mesi precedenti (3,0 per cento a tasso annualizzato). Dopo il rialzo dei primi due mesi, in marzo si è attenuata la dinamica dell'inflazione. L'inflazione di fondo è salita solo leggermente e risulta marginalmente superiore allo 0,5 per cento.

Lo scenario internazionale, ad inizio 2017, è nel complesso migliore delle attese. Le condizioni monetarie continuano ad essere accomodanti favorendo maggiore accesso al credito e supportando l'espansione di consumi e investimenti. I mercati azionari sono in progressiva espansione; tuttavia le tensioni legate principalmente agli esiti delle prossime elezioni in alcuni paesi europei hanno comportato la risalita dei tassi di lungo periodo.

Nello scenario programmatico, tenendo conto del sentiero della politica di bilancio, il PIL reale è previsto crescere dell'1,1 per cento nel 2017 in linea con lo scenario tendenziale, dell'1,0 per cento nel 2018 e nel 2019 e dell'1,1 per cento nel 2020.

**TAVOLA II.1: QUADRO MACROECONOMICO PROGRAMMATICO (variazioni percentuali, salvo ove non diversamente indicato)**

	2016	2017	2018	2019	2020
<b>ESOGENE INTERNAZIONALI</b>					
Commercio internazionale	2,8	3,4	3,5	3,9	3,7
Prezzo del petrolio (Brent, USD/barile, futures)	49,0	54,4	53,8	53,4	53,6
Cambio dollaro/euro	1,107	1,060	1,060	1,060	1,060
<b>MACRO ITALIA (VOLUMI)</b>					
PIL	0,9	1,1	1,0	1,0	1,1
Importazioni	2,9	4,4	2,9	3,4	4,1
Consumi finali nazionali	1,2	0,7	0,5	0,6	0,7
Consumi famiglie e ISP	1,4	0,9	0,6	0,7	0,7
Spesa della PA	0,6	0,2	0,1	0,1	0,7
Investimenti	2,9	3,6	3,0	2,7	3,2
- macchinari, attrezzature e beni immateriali	2,1	3,3	3,4	3,0	3,4
- mezzi di trasporto	27,3	11,6	1,4	2,6	4,0
- costruzioni	1,1	2,5	2,7	2,3	2,8
Esportazioni	2,4	3,7	3,2	3,5	3,5
pm. saldo corrente bil. pag.in % PIL	2,6	2,3	2,6	2,8	2,8
<b>CONTRIBUTI ALLA CRESCITA DEL PIL (1)</b>					
Esportazioni nette	-0,1	-0,1	0,1	0,1	-0,1
Scorte	-0,5	0,0	0,0	0,0	0,1
Domanda nazionale al netto delle scorte	1,4	1,2	0,9	1,0	1,1
<b>PREZZI</b>					
Deflatore importazioni	-3,4	2,5	1,5	1,6	1,6
Deflatore esportazioni	-0,9	1,7	2,1	1,9	2,0
Deflatore PIL	0,8	1,2	1,7	1,9	1,7
<i>PIL nominale</i>	1,6	2,3	2,7	3,0	2,8
<i>Deflatore consumi</i>	0,0	1,2	1,7	2,1	1,8
<i>Inflazione programmata</i>	0,2	1,2	1,7		
p.m.inflazione IPCA al netto degli energetici importati, var.%(2)	0,7	1,0	1,2	1,4	
<b>LAVORO</b>					
Costo lavoro	0,3	1,0	1,2	1,5	1,5
Produttività (misurato su PIL)	-0,5	0,3	0,2	0,1	0,4
CLUP (misurato su PIL)	0,8	0,7	1,0	1,4	1,1
Occupazione (ULA)	1,4	0,8	0,9	0,9	0,7
Tasso di disoccupazione	11,7	11,5	11,1	10,5	10,0
<i>Tasso di occupazione (15-64 anni)</i>	57,2	57,8	58,4	59,0	59,7
<i>pm. PIL nominale (valori assoluti in milioni euro)</i>	1672438	1710591	1757052	1809348	1860575

(1) Eventuali imprecisioni derivano dagli arrotondamenti.

(2) Fonte: ISTAT.

Nota: Il quadro macroeconomico relativo alle esogene internazionali è stato elaborato sulla base delle informazioni disponibili al 15 marzo 2017.

PIL e componenti in volume (valori concatenati anno di riferimento 2010), dati non corretti per i giorni lavorativi.

### Una valutazione del 'Salva Italia' con la nuova variante del modello IGEM con frizioni finanziarie

Nel 2011 il Governo italiano intraprese una forte azione di risanamento dei conti pubblici. Tale azione si esplicitò nella adozione massiccia di una serie di misure correttive (c.d. Salva Italia). Fu un intervento di stabilizzazione finanziaria basato sia sul contenimento della spesa pubblica sia sull'incremento delle entrate (complessivamente circa il 4,7 per cento del PIL ex-ante). Contestualmente si verificò un deterioramento repentino delle condizioni di offerta di credito da parte del settore bancario. La presenza di frizioni finanziarie, introducendo forti ostacoli all'accesso a finanziamenti esterni, accentuarono ulteriormente le difficoltà del credito per le imprese e le famiglie italiane con ulteriori ricadute negative sull'economia e sui conti pubblici. Tale deterioramento si tradusse in un aumento medio del rapporto tra le sofferenze e il capitale bancario pari a 6,2 punti percentuali tra il 2011 ed il 2015.

Viene qui presentata la valutazione dell'impatto macroeconomico di tali provvedimenti fiscali in presenza di forti frizioni finanziarie attraverso l'utilizzo di una versione modificata del modello IGEM<sup>1</sup>. Tale impatto è stato poi confrontato con la versione base di IGEM in cui le frizioni finanziarie non agiscono. In particolare, nella versione con frizioni finanziarie si è ipotizzato che il valore del capitale bancario si riduca di 6,2 punti percentuali, coerentemente con quanto osservato per il rapporto tra sofferenze e capitale bancario tra il 2011 ed il 2015. Tale effetto si somma a quello indotto dai suddetti provvedimenti di consolidamento fiscale. Nella versione di IGEM senza frizioni finanziarie, invece, gli effetti prospettati sono indotti solamente dalle misure correttive dei conti pubblici. I risultati di impatto sono contenuti nelle tavole successive.

I risultati delle simulazioni mostrano gli effetti recessivi indotti dalle misure in esame in entrambi gli scenari (Tav.1). Tuttavia sono apprezzabili alcune rilevanti differenze quantitative. Anzitutto, la presenza di frizioni finanziarie amplifica gli effetti recessivi del consolidamento fiscale sia sul PIL sia sulle principali componenti della domanda (consumi e investimenti). In particolare, gli effetti sugli investimenti sono particolarmente severi in quanto la contrazione del valore del capitale bancario induce una corrispondente riduzione del credito<sup>2</sup>. Questa variante di IGEM è in grado così di cogliere in modo più efficace la forte contrazione degli investimenti osservata nel periodo 2012-2015, il cui scostamento medio è stato di circa -14,4%<sup>3</sup>. In secondo luogo, la presenza di frizioni finanziarie rende il consolidamento fiscale meno efficace (*self-defeating*) in relazione a quello che si avrebbe in assenza di frizioni finanziarie. In particolare, nello scenario che incorpora frizioni finanziarie la riduzione del rapporto Deficit/PIL si attesta mediamente su 1,5 punti percentuali, mentre in assenza di frizioni la variazione sarebbe di 2,9 punti percentuali, nell'arco di tempo considerato.

**TAVOLA 1 - EFFETTI MACROECONOMICI DELLE MISURE DI CONSOLIDAMENTO FISCALE CON E SENZA FRIZIONI FINANZIARIE (scostamenti percentuali rispetto allo scenario base)**

	2012		2013		2014		2015		Media 2012-2015	
	CF	SF	CF	SF	CF	SF	CF	SF	CF	SF
PIL	-2,0	-1,3	-4,2	-1,5	-6,2	-1,7	-6,5	-1,8	-4,7	-1,6
Consumi	-1,4	-0,6	-3,0	-1,1	-4,6	-1,3	-5,5	-1,4	-3,6	-1,1
Investimenti	-17,8	-5,1	-11,4	-3,2	-6,6	-2,7	-3,2	-2,2	-9,7	-3,3
Deficit (% PIL)	-2,3	-2,6	-2,2	-3,5	-1,0	-3,1	-0,6	-2,5	-1,5	-2,9

<sup>1</sup> Attraverso questa versione di IGEM è possibile introdurre gli effetti indotti dalla presenza di razionamento del credito e dalla riduzione del valore del capitale bancario.

<sup>2</sup> Il premio per il finanziamento esterno aumenta e così il costo che le imprese devono sostenere per finanziarsi. A sua volta, l'aumento del costo dell'indebitamento spinge le imprese a ridurre gli investimenti, deteriorando così ulteriormente le loro prospettive di profitto e quindi il valore degli investimenti stessi. Questo meccanismo circolare di 'acceleratore finanziario' è tale da indurre un'amplificazione dello shock. Si veda Gertler, M., & Karadi, P. (2011), *A Model of Unconventional Monetary Policy*, *Journal of Monetary Economics*, 58(1), pag. 17-34.

<sup>3</sup> Tale dato incorpora anche effetti indotti dal ciclo economico.

## II.2 L'IMPATTO MACROECONOMICO DELLE RIFORME STRUTTURALI

In questo paragrafo si riepilogano le stime dell'impatto macroeconomico delle riforme strutturali. Le valutazioni di impatto sono state elaborate con i modelli quantitativi in uso al Ministero dell'Economia e Finanze (ITEM, QUEST III e IGEM). Le principali aree interessate dal processo di riforma sono le seguenti: Pubblica Amministrazione e semplificazione, concorrenza, mercato del lavoro, giustizia ed istruzione<sup>4</sup>. Inoltre, rispetto alla precedente versione del PNR, sono stati aggiunti gli interventi attuati in materia di crediti deteriorati e procedure fallimentari<sup>5</sup> e le misure relative a 'Industria 4.0', un ampio pacchetto di provvedimenti che comprende: le misure di stimolo agli investimenti innovativi, le misure di rafforzamento delle competenze (scuola digitale e percorsi formativi *ad-hoc*)<sup>6</sup> e le misure di Finanza per la crescita.

**TAVOLA II.2 EFFETTI MACROECONOMICI DELLE RIFORME STRUTTURALI PER AREA DI INTERVENTO (scostamenti percentuali del PIL rispetto allo scenario base)**

	T+5	T+10	Lungo periodo
Pubblica Amministrazione	0,5	0,8	1,2
Concorrenza	0,2	0,5	1,0
Mercato del lavoro	0,6	0,9	1,3
Giustizia	0,1	0,2	0,9
Istruzione	0,2	0,3	1,3
Crediti deteriorati e procedure fallimentari	0,1	0,1	0,1
Industria 4.0	1,2	1,9	4,1
di cui: - Investimenti innovativi	0,6	0,7	1,1
- Competenze	0,1	0,3	1,1
- Finanza per la crescita	0,5	0,9	1,9
di cui: - PIR e Fondi Investimento	0,3	0,5	0,9
- Altri interventi	0,2	0,4	1,0
<b>TOTALE</b>	<b>2,9</b>	<b>4,7</b>	<b>9,9</b>

Nella Tavola II.2 si presenta l'impatto sul PIL dei principali provvedimenti di riforma. L'impatto delle riforme determina un incremento del PIL, rispetto allo scenario di base, pari al 2,9 per cento dopo cinque anni e al 4,7 per cento dopo dieci anni dall'introduzione delle riforme. Nel lungo periodo l'effetto complessivo stimato sul prodotto è di circa il 10 per cento.

Nella Tavola II.3 si riporta l'effetto complessivo delle riforme strutturali, con un focus sulle principali variabili macroeconomiche. In particolare, emerge il

<sup>4</sup> La stima di impatto della riforma della Pubblica Amministrazione e semplificazione comprende la Legge 124/2015 recante 'Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche' e 'l'Agenda per le semplificazioni'; l'area relativa alla concorrenza include un processo di liberalizzazione assimilabile a quello previsto dalla Legge annuale sulla concorrenza 2015 e dalla successiva Legge annuale 2017; la riforma del mercato del lavoro ingloba la Legge delega di riforma del mercato del lavoro (Jobs Act, L. n. 183/2014); l'area della giustizia comprende la Riforma della giustizia penale (D.L. n. 92/2014, cvt. con L. n. 117/2014), la Riforma della giustizia civile (D.L. n. 132/2014, cvt. con L. n. 162/2014), il DDL recante modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e all'ordinamento penitenziario (A.S. 2067), il DDL delega di rafforzamento delle competenze del tribunale delle imprese e del tribunale della famiglia (A.S. 2284); quella relativa all'istruzione comprende parte della la Riforma della scuola (Legge delega n. 107/2015). Per maggiori dettagli si veda Appendice B.

<sup>5</sup> L. n. 132/2015, il D.L. n. 18/2016 e la delega sulle procedure d'insolvenza AC 3671/2016.

<sup>6</sup> In particolare, si è stimato che tale area possa tradursi nel modello in un aumento del numero di lavoratori a produttività medio-alta pari al 2,2 per cento della forza lavoro. Specificatamente l'aumento del numero dei lavoratori a produttività medio-alta deriva dall'ipotesi che gli studenti che beneficiano di queste misure diventeranno in seguito lavoratori con maggiori competenze. Tali misure, già contenute nel PNR 2016 nella parte relativa alla Istruzione, sono state in questo contesto scorporate ed introdotte in Industria 4.0 in quanto misure di supporto agli obiettivi di innovazione e di rafforzamento della strategia complessiva.



carattere espansivo delle riforme, soprattutto nel medio e lungo periodo. Si osserva come l'impatto sia sulla spesa per consumi sia su quella per investimenti risulti sostanzialmente coerente con quello registrato per il prodotto.

**TAVOLA II.3 – EFFETTI MACROECONOMICI DELLE RIFORME STRUTTURALI PER COMPONENTI DEL PIL (scostamenti percentuali rispetto allo scenario base)**

	T+5	T+10	Lungo periodo
PIL	2,9	4,7	9,9
Consumi	2,5	4,5	8,3
Investimenti	4,4	6,9	13,6

### FOCUS

#### **Industria 4.0. L'impatto macroeconomico dei provvedimenti di Finanza per la Crescita e gli investimenti innovativi**

Viene presentata la valutazione dell'impatto macroeconomico delle misure per stimolare l'afflusso dei capitali e le fonti alternative al credito introdotte nel Piano Industria 4.0. La prima valutazione riguarda le misure incluse nell'art. 18 della Legge di Bilancio per il 2017, volte a favorire i flussi di capitali verso le piccole e le medie imprese e stimolarne la crescita. Queste si dividono in due gruppi:

- un primo gruppo di disposizioni (co. 1-10 dell'art. 18) introduce l'esenzione in materia di tassazione dei redditi da capitale per gli investimenti in attività finanziarie da parte dei fondi di previdenza sociale e fondi pensione integrativi.
- un secondo gruppo di disposizioni (co. 11-25 dell'art. 18) prevede l'istituzione dei Piani Individuali di Risparmio (PIR). Sono previste agevolazioni fiscali per gli investimenti nei Piani (fino a 50.000 euro all'anno).

L'impatto macroeconomico delle misure è presentato nella Tavola R1. La simulazione è stata eseguita con il modello IGEM, ipotizzando un aumento di accumulazione del capitale delle imprese indotta da una maggiore disponibilità di fondi finanziari destinati al sistema produttivo<sup>7</sup>.

I risultati delle simulazioni mostrano gli effetti espansivi della misura in esame. Rispetto allo scenario di base, gli investimenti aumentano dello 0,3 per cento nel primo anno e dello 0,8 per cento nel 2020, mentre il PIL aumenta dello 0,1 per cento nel 2018 e nel 2019, e dello 0,3 per cento nel 2020. Nel lungo termine, rispetto allo scenario di base, gli investimenti registrano un incremento del 2,9 per cento e il PIL dello 0,9 per cento.

**TAVOLA R1 – EFFETTI MACROECONOMICI DELLE MISURE CONTENUTE NELLA ART. 18 DELLA LEGGE DI BILANCIO PER IL 2017 (scostamenti percentuali rispetto allo scenario base)**

	2017	2018	2019	2020	2025	Lungo periodo
PIL	0,0	0,1	0,1	0,3	0,5	0,9
Consumi	0,0	0,1	0,1	0,1	0,4	0,8
Investimenti	0,3	0,4	0,5	0,8	1,6	2,9

<sup>7</sup> Dalla relazione tecnica che accompagna il provvedimento si desume che l'importo delle risorse finanziarie che possono essere attratte ogni anno da questi strumenti finanziari sia circa 14,6 miliardi. Nel costruire l'esercizio di simulazione è stata presa in considerazione la stima della Commissione Europea (CE) sull'effetto sugli investimenti di un ampliamento della disponibilità di fondi a lungo termine per il settore imprenditoriale (si veda la Tabella a pagina 58 del paper: *European Commission, European Competitiveness Report, 2014 Report: Helping Firms Grow, chapter 2*, disponibile all'indirizzo: [http://ec.europa.eu/growth/industry/competitiveness/reports/eu-competitiveness-report/index\\_ehtm](http://ec.europa.eu/growth/industry/competitiveness/reports/eu-competitiveness-report/index_ehtm)). Sulla base del coefficiente stimato dallo studio europeo (0,14), l'incremento di 14,6 miliardi di risorse assegnate agli strumenti finanziari genera un aumento medio annuo degli investimenti, rispetto allo scenario di base, pari allo 0,8 per cento. Nel modello IGEM tale variazione di investimento viene raggiunta attraverso un aumento del tasso di crescita del capitale fisico di 0,06 per cento in cinque anni.

La Tavola R2 riassume, invece, gli effetti macroeconomici complessivi delle misure di 'Finanza per la crescita' contenute nel PNR 2016<sup>8</sup> e di quelle contenute nella Legge di Bilancio 2017. Rispetto allo scenario base, le misure considerate comportano, nel 2020, un aumento degli investimenti dell'1,4 per cento e del PIL dello 0,5 per cento. Nel lungo periodo gli investimenti aumentano del 6,2 per cento e il PIL dell'1,9 per cento.

**TAVOLA R2 – EFFETTI MACROECONOMICI DELLE MISURE DI FINANZA PER LA CRESCITA (scostamenti percentuali rispetto allo scenario base)**

	2020	2025	Lungo periodo
PIL	0,5	0,9	1,9
Consumi	0,2	0,8	1,6
Investimenti	1,4	3,0	6,2

Di seguito viene infine illustrata la valutazione dell'impatto macroeconomico dell'intervento a favore del sistema produttivo approvato nella recente Legge di Bilancio 2017, limitatamente alle principali misure per gli investimenti innovativi contenute in 'Industria 4.0'. In particolare, sono state considerate le misure relative all'iperammortamento, la proroga per un anno del super-ammortamento, il potenziamento del credito di imposta per attività di ricerca e sviluppo e quelle relative al premio di produttività ed al welfare aziendale. Il peso fiscale delle misure considerate è pari all'83 per cento dei fondi stanziati per 'Industria 4.0' quantificabili in 15 miliardi.

Gli interventi sono stati simulati mediante il modello di equilibrio generale QUEST III. Con riferimento a tali stimoli nelle simulazioni si è tenuto conto che queste misure, pur generando un risparmio fiscale per le imprese diluito su più anni successivi, riguardano soltanto gli investimenti effettuati nel 2017 e nel 2018<sup>9</sup>.

A fronte di tali interventi si è anche ipotizzata una variazione della produttività totale dei fattori (TFP), come effetto dei maggiori investimenti in capitale fisico e immateriale (R&D) ottenuti nel 2017-2018 pari allo 0,43 per cento in cinque anni<sup>10</sup>.

Gli effetti macroeconomici del complesso di tali misure sono riportati nella Tavola R3, in termini di scostamento percentuale rispetto allo scenario di base. Tali interventi darebbero luogo ad un aumento medio annuo del PIL nel biennio 2017-2018 pari a 0,3 punti percentuali. Lo stimolo fiscale, pur essendo temporaneo, si traduce in un incremento medio degli investimenti pari allo 0,4 per cento, aumentando in tal modo la dotazione strutturale dello stock di capitale e determinando comunque effetti espansivi anche negli anni successivi.

**TAVOLA R3 – EFFETTI MACROECONOMICI DEI PROVVEDIMENTI PER INVESTIMENTI INNOVATIVI (scostamenti percentuali rispetto allo scenario base)**

	2017-2018	2021	2026	Lungo Periodo
PIL	0,3	0,6	0,7	1,1
Consumi	0,3	0,7	0,8	1,2
Investimenti	0,4	0,4	0,4	0,7

<sup>8</sup> Per maggiori dettagli si veda Tavola in Appendice.

<sup>9</sup> In QUEST III tale ipotesi è stata introdotta tramite una riduzione delle tasse sul rendimento del capitale pari al 4,2 per cento del PIL nel 2017 e 1,3 del PIL nel 2018. Inoltre, con riferimento alle misure relative al premio di produttività ed al welfare aziendale, si è ipotizzata una riduzione della tassazione sul lavoro per i lavoratori a basso reddito pari allo 0,02 per cento del PIL.

<sup>10</sup> Nel costruire l'esercizio di simulazione, è stata presa in considerazione la stima contenuta in Griffith et al. (2004). Sulla base del coefficiente stimato dallo studio citato (0,473), l'incremento delle risorse aggiuntive per nuovi investimenti genera un incremento della TFP, rispetto allo scenario di base, pari allo 0,43 per cento in cinque anni. In questo modo è possibile tener conto degli effetti positivi sulla produttività riconducibili alla conoscenza accumulata a seguito di un incremento dell'attività produttiva, il c.d. *learning by doing* come inteso in Romer (1986). Per maggiori approfondimenti si vedano: Griffith, R., Redding, S. & Van Reenen, J., 2004, Mapping the Two Faces of R&D: Productivity Growth in a Panel of OECD Industries, *The Review of Economics and Statistics*, 86(4), pag. 883-895; Romer, P. M., 1986, Increasing Returns and Long Run Growth, *Journal of Political Economy*, 94(5), pag. 1002-1037.

## II.3 L'IMPATTO FINANZIARIO DELLE MISURE DEL PROGRAMMA NAZIONALE DI RIFORMA

Le griglie allegate al Programma Nazionale di Riforma sono suddivise e pubblicate in dieci aree di *policy*<sup>11</sup>. Esse contengono sia gli aggiornamenti di misure varate negli anni precedenti, sia nuove misure d'intervento emerse nel corso dell'esame dei provvedimenti che hanno completato l'iter parlamentare da aprile 2016 a marzo 2017.

Nelle griglie, le misure sono analiticamente descritte in termini normativi e finanziari<sup>12</sup>. Gli effetti finanziari nelle griglie sono valutati in termini di maggiori/minori entrate e maggiori/minori spese sia per il bilancio dello Stato, sia per la Pubblica Amministrazione (PA) e quantificati con riferimento ai relativi saldi. La quantificazione degli impatti nelle griglie, ad eccezione di alcuni casi, mette in luce 'costi' e 'benefici' delle misure per la finanza pubblica, prescindendo dalle coperture reperite in ogni provvedimento. Gli effetti delle misure inseriti nelle griglie, per ciascuna area, sono riportati, in termini di impatto sul bilancio dello Stato (Saldo Netto da Finanziare)<sup>13</sup>, nella Tavola II.4. Per il quinquennio 2016 - 2020, i più significativi aggiornamenti<sup>14</sup>, dal punto di vista finanziario, risultano pertanto:

- minori spese<sup>15</sup> per circa 9,9 miliardi per il bilancio dello Stato derivanti principalmente dalle misure di:
  - 'Spesa pubblica e tassazione': varie riduzioni operate nella LdB 2017 e disposizioni sulla definizione agevolata dei carichi affidati agli agenti di riscossione (DL 193/2016) e altre misure tra cui l'introduzione del regime per cassa per i contribuenti in contabilità semplificata dal 2018, la soppressione del credito di imposta a favore di enti previdenziali e le modifiche alle disposizioni sulle pensioni apportate alla Legge di Stabilità per il 2016;
- minori entrate per circa 42,7 miliardi nel periodo in esame. Le misure che danno origine ai minori introiti per il bilancio dello Stato afferiscono a diverse aree di intervento, tra cui:
  - 'Spesa pubblica e tassazione': disattivazione delle clausole di salvaguardia, introduzione della nuova imposta sul reddito d'impresa - IRI - opzionale per tutte le imprese individuali e le società di persone commerciali in contabilità ordinaria.

<sup>11</sup> Le griglie e la relativa 'Guida alla lettura delle griglie' sono disponibili *on line* nella sezione del DEF 2017 PNR- I provvedimenti organizzati per area di intervento (griglie) [http://www.dt.mef.gov.it/it/attivita\\_istituzionali/analisi\\_programmazione\\_economico\\_finanziaria/documenti\\_programmatici/sezione3/def\\_assistenza.html](http://www.dt.mef.gov.it/it/attivita_istituzionali/analisi_programmazione_economico_finanziaria/documenti_programmatici/sezione3/def_assistenza.html)

<sup>12</sup> Cfr. 'Guida alla lettura delle griglie', *ibidem*.

<sup>13</sup> Tale scelta è dovuta principalmente alla rilevanza delle Amministrazioni centrali nella definizione e implementazione delle misure. Per analizzare gli impatti in termini di indebitamento netto, si consulti la colonna 'Impatto sul bilancio pubblico' per ciascuna area di *policy*.

<sup>14</sup> Si ricorda che nelle misure delle griglie sono esclusi i contributi alla finanza pubblica degli Enti territoriali, sia perché maggiormente rispondenti al conseguimento di obiettivi di saldo piuttosto che ad azioni di riforma, sia perché, in termini di saldo netto da finanziare, andrebbero riportati come 'maggiori entrate'. Per dettagli sui contributi e sull'Intesa raggiunta in sede di Conferenza Stato - Regioni dell'11 febbraio 2016, cfr. 'Tavola sintesi azioni per CSR'. Nell'area Spesa pubblica e tassazione è, invece, incluso il passaggio al pareggio di bilancio degli Enti territoriali, vista la rilevanza della riforma. Tradizionalmente, non sono infine incluse tutte le variazioni delle tabelle della sezione II della Legge di Bilancio.

<sup>15</sup> Si deve tener presente che per alcune misure ciò che viene considerato come minori/maggiori spese per il bilancio dello Stato è classificato come maggiori/minori entrate in termini di indebitamento netto (cfr. regime dei minimi alla misura n. 7 - area Sostegno alle imprese).

- ‘Sostegno alle Imprese’: proroga e rafforzamento della disciplina di maggiorazione della deduzione di ammortamenti;
- ‘Energia e ambiente’: detrazioni fiscali, tra cui le detrazioni per spese relative ad interventi di rafforzamento delle misure antisismiche.
- maggiori entrate per circa 55,6 miliardi sono riconducibili per la maggior parte agli interventi riportati in:
  - ‘Spesa pubblica e tassazione’: tra cui nuove disposizioni recanti misure per il recupero dell’evasione, abrogazione dello spesometro e introduzione di nuovi adempimenti in materia di IVA e IRPEF, riforma del sistema fiscale con l’introduzione della già citata imposta IRI, modifica della disciplina ACE - aiuto alla crescita economica e, infine, riapertura dei termini della ‘*voluntary disclosure*’.
- maggiori spese per circa 87,7 miliardi afferenti soprattutto alle aree:
  - ‘Sistema finanziario’: disposizioni per la tutela del risparmio nel settore creditizio, programmate per il 2017 spese per 20 miliardi;
  - ‘Spesa pubblica e tassazione’: Fondo per il pubblico impiego: 1,4 miliardi per il 2017 ed 1,9 per ciascuno degli anni successivi; farmaci innovativi e vaccini: 1 miliardo l’anno; fondi a favore degli enti territoriali e locali: 970 milioni annui;
  - ‘Lavoro e pensioni’ che, dal 2017, prevede 150 milioni annui per la lotta alla povertà che si aggiungono a quelle previste a legislazione vigente, 390 milioni annui per il premio alla nascita, 160 milioni medi annui per il sostegno al reddito del personale del credito. Interventi aggiuntivi alla riforma pensionistica 2011, riguardano: la c.d. quattordicesima - 800 milioni annui; l’APE sociale - in media 500 milioni annui; e l’estensione ad ulteriori soggetti della salvaguardia in relazione ai nuovi requisiti introdotti dalla riforma - in media 540 milioni annui;
  - ‘Infrastrutture e sviluppo’: in media 2,9 miliardi annui dal 2017 per infrastrutture, trasporti, difesa del suolo, ricerca, prevenzione del rischio sismico, edilizia pubblica, riqualificazione urbana e sicurezza delle periferie.

**TAVOLA II.4: IMPATTO FINANZIARIO DELLE MISURE GRIGLIE PNR (in milioni di euro)**

	2016	2017	2018	2019	2020
<b>Contenimento spesa pubblica e tassazione</b>					
Maggiori spese	3	3.902	5.273	5.098	5.109
Maggiori entrate	0	7.981	11.101	11.011	10.344
Minori spese	8	1.630	2.290	3.808	76
Minori entrate	0	15.370	5.419	3.010	3.098
<b>Efficienza Amministrativa</b>					
Maggiori spese	0	171	61	58	54
Minori Spese	0	6	6	3	0
Minori entrate	0	4	4	4	4
<b>Infrastrutture e sviluppo</b>					
Maggiori spese	400	2.089	3.668	3.834	3.328
Minori Spese	0	80	80	80	80
Minori entrate	0	10	79	93	97
<b>Mercato dei prodotti e concorrenza</b>					
Maggiori entrate	0	50	50	0	0
Maggiori spese	0	184	184	0	0
<b>Lavoro e pensioni</b>					
Maggiori spese	1.662	4.207	4.402	4.237	4.000
Maggiori entrate	0	34	55	73	101
Minori spese	0	742	456	107	77
Minori entrate	0	573	754	813	788
<b>Innovazione e capitale umano</b>					
Maggiori spese	4	321	1.518	1.588	1.442
Maggiori entrate	0	2.010	8	15	0
Minori spese	0	5	5	5	5
Minori entrate	0	12	78	143	13
<b>Sostegno alle imprese</b>					
Maggiori spese	1.017	427	550	611	482
Maggiori entrate	0	381	1.519	352	446
Minori spese	0	8	186	33	0
Minori entrate	220	266	1.628	2.996	2.201
<b>Energia e ambiente</b>					
Maggiori spese	51	358	557	592	356
Maggiori entrate	542	167	675	84	84
Minori spese	0	0	100	9	9
Minori entrate	0	138	1.513	1.603	1.624
<b>Sistema finanziario</b>					
Maggiori spese	330	20.144	129	134	38
Maggiori entrate	224	202	175	144	112
Minori entrate	0	79	36	30	24
<b>Federalismo</b>					
Maggiori spese	0	101	1.472	1.757	1.757
Maggiori entrate	0	0	0	0	7.682
Minori Spese	0	5	0	0	0
Minori entrate	0	3	3	3	3
<b>TOTALI</b>					
<b>Maggiori spese</b>	3.466	31.904	17.814	17.910	16.566
<b>Maggiori entrate</b>	766	10.825	13.582	11.678	18.767
<b>Minori Spese</b>	8	2.476	3.123	4.045	247
<b>Minori entrate</b>	220	16.455	9.514	8.695	7.852

1) Al netto degli importi inseriti nella Tabella allegata alla Legge di Bilancio per il 2017.

Fonte: Elaborazioni RGS su dati allegati 3 delle Relazioni Tecniche e delle informazioni riportate in documenti ufficiali. Sono escluse le risorse dei programmi di azione e coesione e dei vari fondi destinati agli interventi a carattere europeo.

PAGINA BIANCA

### III. LE RISPOSTE DI POLICY ALLE PRINCIPALI SFIDE ECONOMICHE

#### III.1 LE SFIDE EUROPEE E L'AZIONE DEL GOVERNO

Le riforme strutturali, inserite in un contesto di politiche monetarie e di bilancio accomodanti, hanno iniziato a produrre effetti positivi per l'economia del Paese. Tratto distintivo di tali interventi è stato il processo di riduzione delle imposte e l'introduzione di misure volte al rilancio degli investimenti.

Le misure contenute nella Legge di Bilancio per il 2017 si propongono di sostenere la ripresa dell'economia italiana attraverso uno *shock* tecnologico di produttività, guidato dalle misure previste dal Piano Industria 4.0. Sarà essenziale, per dare efficacia a queste azioni, agire parallelamente sui freni alla concorrenza, ridurre il peso dei costi energetici sulle imprese, rafforzare la connettività del Paese e proseguire sulla strada dell'efficientamento del sistema giudiziario.

Particolare attenzione sarà data sia alla completa attuazione della riforma del mercato del lavoro, soprattutto per rafforzarne gli aspetti di equità, sia all'avvio della misura nazionale di contrasto alla povertà. Allo stesso tempo, anche l'implementazione delle riforme della Pubblica Amministrazione e del sistema giudiziario necessiteranno di un rinnovato impulso. Si dovrà continuare ad affrontare le debolezze del sistema bancario, tenendo presente la pressante esigenza di difendere contemporaneamente la stabilità delle banche e i risparmi dei cittadini. In tal senso le numerose misure già poste in essere per ridurre lo stock di crediti deteriorati si affiancano ad una più generale azione diretta a ridare stabilità al settore, anche a beneficio del sistema produttivo. Si tratta comunque di completare un quadro di riforme già ampiamente avviato dal Governo, in un contesto in cui gli strumenti di intervento a disposizione delle autorità degli Stati membri sono fortemente limitati.

La continuità della strategia di riforma del Governo, accompagnata dalla costante attenzione al contenimento della spesa pubblica, ha permesso di sostenere una posizione nazionale credibile a livello europeo, basata sul rilancio delle politiche dell'Unione per la crescita, gli investimenti e l'occupazione. Tuttavia è essenziale che questa spinta riformatrice non si esaurisca e che le necessarie riforme strutturali siano completate e attuate, in particolare quelle richieste nelle Raccomandazioni specifiche per Paese (CSRs<sup>1</sup>), indirizzate dal Consiglio nell'ambito del Semestre Europeo. Queste riguardano le aree di riforma in cui, secondo l'analisi della Commissione, si sono evidenziati scarsi o limitati progressi: la finanza pubblica, con il completamento della riforma del bilancio e la *spending review*; il programma di privatizzazioni annunciato nel corso della

<sup>1</sup> [http://ec.europa.eu/europe2020/making-it-happen/country-specific-recommendations/index\\_it.htm](http://ec.europa.eu/europe2020/making-it-happen/country-specific-recommendations/index_it.htm)

legislatura; le misure fiscali, incluse quelle dirette a contrastare l'evasione; le azioni rimanenti per completare la riforma della Pubblica Amministrazione, con particolare riguardo alle società partecipate e ai servizi pubblici locali; la riduzione dei tempi della giustizia e la riforma della prescrizione; la riduzione dei crediti deteriorati e l'attuazione delle misure in materia di *governance* nel settore bancario; l'implementazione del *Jobs Act*, nella parte riguardante le politiche attive del lavoro; il completamento della riforma in materia di contrasto alla povertà, dopo l'approvazione della legge delega in Parlamento; la definitiva approvazione della legge annuale per la concorrenza, corredata da ulteriori misure in materia di servizi professionali, trasporti, commercio e concessioni.

Esse si sovrappongono, come ogni anno, alle azioni raccomandate per la correzione degli squilibri eccessivi dell'Italia, individuate nell'ambito della Procedura sugli squilibri macroeconomici (MIP) e confermate nelle conclusioni del *Country Report*<sup>2</sup> pubblicato a febbraio 2017. Nel documento - pur riconoscendo lo sforzo riformatore del Governo e gli effetti avversi di alcuni fattori esterni (terremoto e flussi migratori) - si rileva il protrarsi di squilibri macroeconomici eccessivi che, insieme a numerosi elementi di debolezza, incidono sulla ripresa economica dell'Italia. I progressi compiuti si inseriscono, infatti, in un contesto di produttività ancora bassa e di un debito pubblico elevato, aggravato da un mercato del lavoro in cui la disoccupazione colpisce principalmente i giovani e le donne. Inoltre, secondo il giudizio della Commissione, le importanti misure che hanno permesso di riformare il bilancio pubblico, il mercato del lavoro, il sistema giudiziario e la pubblica amministrazione non sono state affiancate dal completamento dell'azione di riforma in settori cruciali come la concorrenza, la tassazione e la contrattazione salariale.

Il presente capitolo è organizzato secondo le linee guida europee sulla redazione dei Programmi Nazionali di Riforma.

Il Programma Nazionale di Riforma è infine accompagnato da un'Appendice, dove si riporta il Cronoprogramma complessivo delle riforme e le Tabelle di sintesi relative a: le misure di implementazione delle Raccomandazioni specifiche per Paese; l'attuazione dei Target della Strategia Europa 2020; l'impatto quantitativo delle riforme.

---

<sup>2</sup> [https://ec.europa.eu/info/publications/2017-european-semester-country-reports\\_en](https://ec.europa.eu/info/publications/2017-european-semester-country-reports_en)