

ITALIA

RIFORME STRUTTURALI: IMPATTO SU CRESCITA E OCCUPAZIONE

FEBBRAIO 2015



Il presente studio è stato pubblicato sotto la responsabilità del Segretario Generale dell'OCSE. Le opinioni formulate e gli argomenti trattati non riflettono necessariamente i punti di vista ufficiali dei Paesi membri dell'Organizzazione.

Il presente documento e qualsiasi mappa in esso contenuta sono senza pregiudizio dello statuto di qualsiasi territorio o della sovranità sul suddetto territorio, della delimitazione delle frontiere e dei confini internazionali e del nome di qualsiasi territorio, città o zona.

I dati statistici per Israele sono forniti dalle competenti Autorità israeliane e sono sotto la loro responsabilità. L'uso di tali dati dall'OCSE è senza pregiudizio dello statuto delle Alture del Golan, di Gerusalemme Est e degli insediamenti israeliani in Cisgiordania ai sensi del diritto internazionale.

Il presente documento è stato preparato dal Segretariato dell'OCSE. I principali contributori sono: Alain de Serres, Yosuke Jin, Paul O'Brien, Naomitsu Yashiro (Dipartimento affari economici). Isabell Koske ha coordinato la pubblicazione, con il sostegno di Victor Duggan, sotto la guida di Gabriela Ramos e di Juan Yermo. Isabelle Renaud ha fornito il suo sostegno amministrativo.

Crediti fotografici: Copertina © Shutterstock.com

Gli errata corrige delle pubblicazioni dell'OCSE possono essere consultati sul sito: www.oecd.org/about/publishing/corrigenda.htm.

© OECD 2015

Siete autorizzati a copiare, scaricare o stampare i contenuti OCSE per uso personale. Siete altresì autorizzati a usare estratti delle pubblicazioni, banche dati e prodotti multimediali dell'OCSE nei vostri documenti per presentazioni, blog, siti web e materiale didattico, a condizione che l'OCSE sia adeguatamente menzionata come fonte e detentrice del copyright. Tutte le richieste di pubblicazione per uso pubblico o commerciale e i diritti di traduzione devono essere trasmesse a rights@oecd.org. Le richieste di riproduzione di parte del materiale per uso pubblico o commerciale devono essere indirizzate direttamente al Copyright Clearance Center (CCC) all'indirizzo info@copyright.com o al Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) contact@cfcopies.com.

Riforme strutturali in Italia: impatto su crescita e occupazione

RIFORME STRUTTURALI IN ITALIA: IMPATTO SU CRESCITA E OCCUPAZIONE	1
PRINCIPALI CONCLUSIONI.....	2
QUANTIFICARE GLI EFFETTI DELLA RIFORMA: DETTAGLI E ANALISI.....	3
L'IMPATTO DELLE RIFORME SUL RAPPORTO DEBITO/PIL.....	7
ALLEGATO 1. RIFORME PRESE IN CONSIDERAZIONE NELL'ESERCIZIO DI QUANTIFICAZIONE	8
BIBLIOGRAFIA.....	11

PRINCIPALI CONCLUSIONI

Per migliorare le prospettive a lungo termine dell'Italia, sono necessarie riforme strutturali ad ampio raggio per rilanciare la competitività e sostenere la creazione di posti di lavoro. Il Presidente del Consiglio Matteo Renzi ha avviato un'agenda di riforme strutturali ambiziosa che riguarda diversi ambiti delle politiche pubbliche, quali il mercato dei beni, il mercato del lavoro, il fisco, la pubblica amministrazione, la giustizia civile, ecc. Alcune riforme sono già state attuate, ad esempio le nuove disposizioni dei contratti di lavoro, la revisione delle indennità di disoccupazione, alcune riforme fiscali per le aziende, e misure per migliorare la giustizia amministrativa e la lotta alla corruzione. Altre sono in corso ma non ancora completate, come i programmi per migliorare le politiche attive del mercato del lavoro, la semplificazione amministrativa e la riforma fiscale. Molte sono ancora in fase di sviluppo come la liberalizzazione e il rafforzamento della concorrenza, le riforme del sistema scolastico, della pubblica amministrazione e della giustizia penale.

L'Italia sta concentrando sempre più i suoi sforzi sulla rapida attuazione di tali riforme: diversi aspetti significativi della riforma del mercato del lavoro sono in vigore dall'inizio del 2015. Inoltre l'arretrato dei provvedimenti attuativi legati alle modifiche normative approvate nel 2012 e 2013 è stato significativamente ridotto. Il Governo ha anche iniziato a porre l'accento sui cambiamenti del quadro politico-istituzionale e della giustizia per rimuovere gli ostacoli alla piena attuazione delle riforme. In passato l'economia ha infatti risentito della mancata implementazione di molti validi progetti di riforma.

Il presente documento, elaborato a partire dallo *Studio Economico* del 2015 sull'Italia, offre una sintesi dell'agenda di riforme del Governo. Valuta inoltre l'impatto sulla produttività, l'occupazione e il PIL delle riforme introdotte dal 2012, che si prevede significativo. Nel corso dei prossimi 5 anni, il PIL registrerà un aumento uteriore del 3,5%, a seguito delle riforme. Ciò significa che crescerà in media dello 0,7 per cento all'anno grazie alle riforme. Si stima che, nello stesso periodo, saranno creati 340.000 posti di lavoro in più. Nei 5 anni successivi, si prevedono ulteriori benefici di pari entità. Tali stime si basano sull'ipotesi di una rapida e piena attuazione delle riforme. Ritardi, o un'attuazione parziale, ne ridurrebbero i benefici.

- *Le riforme del mercato dei beni* dovrebbero favorire un aumento di circa l'1,5% del PIL, nei prossimi cinque anni, e del 2,6% nei prossimi dieci anni. L'aumento del PIL è guidato da una maggiore crescita della produttività. Una regolamentazione meno restrittiva infatti favorisce la concorrenza, che a sua volta permette di accelerare il passo verso il raggiungimento di livelli di produttività analoghi a quelli di molte economie tecnologicamente avanzate. Una regolamentazione meno restrittiva incoraggia le imprese a sperimentare nuove idee e tecnologie e contribuisce a facilitare il trasferimento delle risorse da settori a crescita lenta a settori a crescita rapida.
- *Le riforme del mercato del lavoro* che il Governo sta attuando in seguito al Jobs Act, adottato nel dicembre 2014, dovrebbero portare ad un aumento del PIL dello 0,6% nei successivi 5 anni e dell'1,2% nei successivi 10 anni. Gli effetti positivi sul PIL sono legati a un tasso di occupazione più elevato. Nei prossimi 5 anni è infatti prevista a creazione di 150.000 nuovi posti di lavoro, che saliranno a 270.000 dopo 10 anni. Le riforme si concentrano su 4 aree principali: razionalizzare la normativa a tutela del lavoro, estendere le politiche attive del mercato del lavoro, rendere più efficace il sistema previdenziale, e promuovere la partecipazione delle donne alla forza lavoro.
- *La riforma fiscale* dovrebbe determinare un aumento del PIL dello 0,7% al termine dei 5 anni, e dell'1,6% al termine dei 10 anni. Gli effetti delle agevolazioni fiscali per i contribuenti a basso reddito si manifesterebbero con un aumento dell'occupazione stimato in 180.000 posti di lavoro nell'arco di 5 anni, che saliranno a 380.000 nell'arco di 10 anni. La detrazione fiscale del 10% sulle attività produttive delle imprese, l'eliminazione dei salari dalla base imponibile dell'IRAP, e il rafforzamento del credito d'imposta per l'assunzione di personale in possesso di un dottorato o impegnato in attività di R&S avranno ripercussioni sul PIL grazie all'aumento della produttività.
- Il Governo ha anche intrapreso un vasto programma di riforme della *pubblica amministrazione* e del *sistema giudiziario*. Queste avranno un impatto diretto sulla crescita del PIL, attraverso la riduzione del carico amministrativo sulle imprese, e indiretto garantendo la pronta e completa attuazione delle riforme. Tra i vari interventi previsti in quest'ambito è possibile quantificare nel presente documento, solo l'impatto della creazione di sportelli unici per gli investitori stranieri. La riforma dovrebbe determinare un aumento del livello del PIL dello 0,6% dopo cinque anni e dello 0,9% dopo dieci anni, grazie alla facilitazione dell'ingresso delle imprese straniere.

Quantificare gli effetti della riforma: dettagli e analisi

Dopo un lungo periodo di stagnazione, l'Italia ha avviato un ambizioso progetto di riforme per rilanciare la crescita. Il presente documento fornisce stime dell'impatto del miglioramento della produzione e della regolamentazione del mercato del lavoro, della struttura del sistema tributario, nonché della pubblica amministrazione e del sistema giudiziario, sulla produttività, l'occupazione e il PIL. La valutazione suggerisce che le riforme potrebbero contribuire ad innalzare il livello del PIL del 3,4% entro 5 anni e del 6,3% entro 10 anni (Tabella 1). Circa il 40% degli effetti previsti su un periodo di dieci anni, è ascrivibile a un incremento dell'occupazione, mentre il resto è il risultato dell'incremento della produttività. I dettagli delle riforme prese in considerazione si trovano nell'Allegato 1.

Tabella 1. Impatto delle riforme sul livello di produttività, occupazione e PIL

	Impatto dopo 5 anni		Impatto dopo 10 anni ²	
	PIL	Mediante la crescita dell'occupazione	PIL	Mediante la crescita dell'occupazione
Riforma del mercato dei beni ¹	1.5		1.5	2.6
Riforma del mercato del lavoro (Jobs Act) ²	0.6	0.5	0.1	1.2
Riforma fiscale	0.7	0.5	0.2	1.6
Riforma della pubblica amministrazione e del sistema giudiziario	0.6		0.6	0.9
Totali	3.4	1.0	2.4	6.3
Crescita media annua	0.7	0.2	0.5	0.6
			0.3	0.4

Note:

1. Le stime dell'OCSE relative all'impatto della riforma del mercato dei beni includono i risultati della riforme avviate dal 2012 in poi. Circa i due terzi dell'impatto suddetto sono ascrivibili alle misure adottate nel 2012-13.
2. L'impatto della riforma del mercato del lavoro è basato su una valutazione, fatta a partire dalla Legge Delega sul Jobs Act, sebbene tutti i dettagli non siano stati ancora definiti.
3. Le riforme previste (e annunciate) per il 2015 e il 2016, o nel 2014 ma non ancora varate, non sono state incluse, ad eccezione di quelle comprese nel Jobs Act come descritto nella nota 2.
4. La stima degli effetti in termini di posti di lavoro si basa sull'ipotesi che tutte le persone che entrano nel mercato del lavoro trovano un lavoro.

Fonte: *Calcoli OCSE*.

La valutazione quantitativa è basata su un precedente lavoro dell'OCSE in occasione del G20 che valutava la Strategia Complessiva della Crescita del Governo Italiano. Il suddetto lavoro esaminava le riforme annunciate e adottate nel 2014. La presente valutazione quantitativa estende il suo campo di applicazione, includendo anche:

- Le riforme passate che il Governo ha la responsabilità di attuare;
- Le altre misure annunciate e adottate successivamente al precedente lavoro svolto per il G20 (tra cui, il bilancio del 2015 così come il Jobs Act e i suoi decreti attuativi).

La valutazione quantitativa adotta quindi la stessa metodologia del precedente lavoro realizzato per il G20. Esamina gli effetti attesi da ognuna delle misure di riforma. Innanzitutto, ogni misura di riforma è valutata in termini di variabili quantificabili, quali gli indicatori standard dell'OCSE, ove necessario. Tali indicatori sono in genere gli indicatori sulla Regolamentazione dei Mercati dei Prodotti (PMR) e gli indicatori sulla Legislazione sulla protezione del lavoro (EPL). Poi, una serie di equazioni collega ogni misura di riforma o pacchetto di riforme agli effetti attesi sulla produttività e/o l'occupazione. Gli effetti totali sono dati dalla somma di tutti questi effetti.

La valutazione quantitativa si concentra innanzitutto sulle misure di riforma per le quali gli effetti stimati sono relativamente ben definiti e chiari da capire. Si basa sugli studi empirici degli OCSE esistenti delle relazioni tra politiche strutturali e produttività od occupazione, e copre le seguenti aree: *i) riforma del mercato dei beni; ii) riforma del mercato del lavoro (legislazione sulla tutela del lavoro, indennità di disoccupazione, politiche attive del mercato del lavoro, partecipazione delle donne alla forza lavoro), e iii) riforma fiscale*. Le riforme della pubblica amministrazione e della giustizia sono prese in considerazione ove possibile (ad esempio, quelle che sembrano migliorare il funzionamento del mercato dei beni o del lavoro e possono essere interpretate alla luce degli indicatori dell'OCSE).

Riforma del mercato del lavoro

La riforma della regolamentazione del mercato dei beni (PMR) volta a migliorare la concorrenza può contribuire ad accelerare il passo verso il raggiungimento di livelli di produttività analoghi a quelli di molte economie tecnologicamente avanzate. Una maggiore concorrenza incoraggia le imprese a perseguire l'efficienza e investire in innovazione e in capitale basato sulla conoscenza. Ridurre le barriere all'imprenditorialità facilita l'ingresso nel mercato del lavoro di imprese che sperimentano nuove idee e tecnologie. Le riforme del PMR possono anche contribuire a rilanciare la produttività aumentando la capacità dell'economia di allocare risorse finanziarie e umane ai settori a crescita rapida. La concorrenza nel mercato dei beni può anche rivelarsi utile per l'occupazione perché favorisce la creazione di nuove imprese e l'espansione di quelle esistenti che possono trarre vantaggio da nuovi mercati, prodotti e processi.

Il numero limitato di start-up porta a pensare che il mercato italiano dei prodotti non consente di operare secondo i principi della concorrenza. Il meccanismo di allocazione delle risorse è carente, in quanto non convoglia risorse alle imprese più produttive. Per risolvere questo problema, sono state lanciate riforme della concorrenza e dei quadri normativi. In particolare, il Governo ha esteso i poteri dell'Autorità antitrust e stabilito nuove autorità indipendenti nel settore dei trasporti. Inoltre, le regolamentazioni restrittive dei servizi professionali e della vendita al dettaglio sono state rese più flessibili, l'accesso al mercato nel settore delle telecomunicazioni è stato migliorato, e sono stati rafforzati i requisiti in materia di scorporo nel settore del gas. L'Italia si è anche impegnata ad attuare le riforme nell'ambito del completamento del Mercato unico europeo delle telecomunicazioni, del Terzo Pacchetto Energia dell'Unione Europea e dell'impegno europeo di aprire il mercato ferroviario alla concorrenza. Le riforme già attuate e le riforme che l'Italia si è impegnata ad attuare come membro dell'UE dovrebbero, insieme, rilanciare la produttività e innalzare il PIL di circa 1,5% entro i primi 5 anni seguenti le riforme e di un ulteriore 1,1% entro i cinque anni successivi.

Riforma del mercato del lavoro

Con il Jobs Act adottato nel dicembre 2014, il Governo ha la facoltà di introdurre misure per razionalizzare la tutela dei posti di lavoro, estendere le politiche attive del mercato del lavoro, rendere più efficace il sistema di protezione sociale, e incrementare la partecipazione delle donne alla forza lavoro.¹

- Una *legislazione sulla protezione del lavoro* (EPL) meno restrittiva permette una più efficiente distribuzione delle risorse umane perché consente alle imprese di adeguarsi rapidamente all'evoluzione tecnologica o della domanda, che rendono a volte necessaria la ridistribuzione o la riduzione del personale. Perciò, delle riforme in tale ambito volte a ridurre i costi delle assunzioni e dei licenziamenti consentono di incrementare la produttività. È stato infatti dimostrato che le legislazioni restrittive sulla tutela dei posti di lavoro, determinano la diminuzione della produttività in settori in cui il turnover di personale è "naturalmente" elevato (Bassanini et al., 2009). Per riequilibrare la tutela dell'occupazione, agli inizi del 2015 è stato introdotto un contratto unico a tutela crescente, che prevede che le tutele aumentino gradualmente con il passare del tempo. Tali nuovi accordi rappresentano un cambiamento piuttosto radicale per l'Italia e per evitare un'interruzione ingiustificata del rapporto di lavoro, si applicano solo ai nuovi contratti ("salvaguardia" dei diritti esistenti). Nell'ambito del Jobs Act il Governo ha anche introdotto una nuova forma di procedura di conciliazione per i licenziamenti, in base alla quale il datore di lavoro può corrispondere al lavoratore un risarcimento pari a una mensilità per anno di servizio. L'accettazione di tale

1. Il Jobs Act prevede anche l'introduzione di un salario minimo legale, che non è ancora stato definito dettagliatamente.

transazione impedisce ogni possibilità di adire le vie legali da parte del lavoratore. Entrambe le parti hanno un forte interesse a risolvere il contenzioso tramite questa procedura, dato che la somma corrisposta non è soggetta a oneri sociali né a tassazione.

- Le politiche attive del mercato del lavoro (PAML) mirano a migliorare la corrispondenza tra competenze ed esigenze del mercato del lavoro, riducendo gli ostacoli all'occupazione di un posto vacante tramite l'assistenza ai lavoratori in mobilità. Le PAML agiscono sui costi di assunzione (mediante l'orientamento professionale, i servizi di collocamento), nonché sul cuneo fiscale (valorizzando il lavoro). Tali misure incoraggiano le imprese a creare nuovi posti di lavoro e i disoccupati ad accettare le offerte di lavoro. Il Jobs Act rafforzerà le PAML e creerà le Agenzie Nazionali per l'Impiego, che avranno il compito di coordinare le PAML. Ad oggi, le riforme sono state varate solo in parte.
- Un sistema di protezione sociale più efficiente è indispensabile per proteggere dalla povertà i lavoratori disoccupati e offrire loro i mezzi per trovare un nuovo lavoro, limitando allo stesso tempo i disincentivi all'offerta di lavoro. In Italia, il sistema di indennità di disoccupazione è stato molto generoso con alcune categorie di lavoratori, in particolare quelli del settore industriale. Altri lavoratori sono stati meno protetti. Nell'ambito del Jobs Act la copertura del sistema di indennità di disoccupazione è stata estesa a tutti i lavoratori subordinati, spingendo l'Italia ad adottare un modello più vicino alla "flessisicurezza". Inoltre, l'Assicurazione Sociale per l'Impiego (ASPI) e il mini-ASPI, introdotti nel 2012, sono stati uniformati, e sono stati armonizzati di conseguenza i loro diversi requisiti di idoneità e durata. La nuova legislazione ha anche introdotto il principio di "condizionalità" (il diritto a percepire le indennità di disoccupazione è condizionato alla partecipazione dei beneficiari alle misure di attivazione proposte dal servizio per l'impiego), e alcune riforme dell'assistenza sociale fornita alle categorie più vulnerabili.
- Il tasso di *partecipazione delle donne alla forza lavoro* è in costante aumento, grazie all'effetto generazionale che rispecchia il più elevato livello di studi della generazione attuale, e dovrebbe continuare ad aumentare. Tuttavia, rimane di gran lunga inferiore alla media OCSE. Incoraggiare una maggiore partecipazione è molto importante per l'Italia, alla luce del fatto che la popolazione in età di lavoro inizierà presto a ridursi a causa di fattori demografici, mentre si prevede che l'immigrazione avrà un impatto molto limitato sul lungo termine. Le politiche a favore della famiglia e le condizioni di lavoro che consentono ai genitori di trovare un equilibrio tra orario di lavoro e responsabilità familiari facilitano la partecipazione delle donne alla forza lavoro o al lavoro a tempo pieno. Per incoraggiare le donne a lavorare, il Governo italiano sta pensando di rivedere le detrazioni fiscali per il coniuge carico, riformare le indennità di maternità e migliorare la disponibilità di servizi per l'infanzia. Ha inoltre introdotto un credito d'imposta per le famiglie a reddito medio-basso con figli.

Molti degli elementi suddetti del Jobs Act possono essere quantificati in termini di impatto sulla produttività, sull'occupazione e il PIL. Ciò include tutte le riforme EPL, ad eccezione delle nuove procedure di risoluzione stragiudiziale delle controversie, tutte le riforme delle PAML, il rafforzamento del rapporto tra indennità di disoccupazione e ricerca attiva di lavoro, e tutte le misure volte a migliorare la partecipazione delle donne alla forza lavoro. Insieme, tali riforme favoriranno un incremento del PIL pari a 0,6% entro 5 anni dalla riforma. Nei cinque anni successivi si prevede un aumento della stessa entità, cosicché nei prossimi dieci anni il PIL si attesterà intorno all'1,2%. Gran parte di questo effetto sarà ascrivibile all'aumento dell'occupazione. Il Jobs Act dovrebbe creare circa 150.000 posti di lavoro nei primi cinque anni seguenti la riforma e altri 120.000 nei 5 anni successivi.² Tali stime si basano sull'ipotesi che le PAML non sono state ancora varate e che le riforme per rafforzare la partecipazione delle donne al mercato del lavoro saranno varate a tempo debito.

Riforme fiscali

L'alta tassazione sul reddito da lavoro scoraggia l'offerta di lavoro e può determinare una diminuzione della domanda, facendo innalzare il costo del lavoro (a causa dei contributi previdenziali e degli oneri sociali elevati a carico dei datori di lavoro). Tali effetti sono molto più negativi per i lavoratori giovani e scarsamente

2. Il contributo dell'aumento dell'occupazione alla crescita del PIL è sproporzionalmente più ampio sull'arco di 10 anni che sull'arco di 5 anni, nonostante l'andamento simile della crescita dell'occupazione, perché l'effetto sull'arco di 10 anni si basa sull'ipotesi che il capitale sociale aumenti tanto quanto l'occupazione, per ritrovare i livelli di redditività precedenti la riforma.

qualificati che maggiormente si confrontano con la difficoltà di trovare un lavoro, per i secondi percettori di reddito dei nuclei familiari e per i genitori single che devono far fronte a forti disincentivi alla partecipazione a tempo pieno al mercato del lavoro. Per cui le riforme volte a ridurre il cuneo fiscale sul lavoro possono contribuire alla crescita dell'occupazione e ridurre allo stesso tempo il lavoro informale (Bassanini e Duval, 2006). Nell'ambito dell'agenda delle riforme, il Governo ha anche introdotto un taglio sull'imposta sul reddito personale per i contribuenti a basso reddito. La riforma consentirà di creare circa 180.000 posti di lavoro entro i primi 5 anni dalla sua attuazione e altri 200.000 entro i 5 anni successivi. L'incremento dell'offerta di lavoro determinerà una crescita del PIL dello 0,3% entro i primi 5 anni e di un ulteriore 0,9% nei 5 anni successivi.³

La riforma fiscale può influenzare la crescita economica anche mediante gli investimenti privati e la produttività (Arnold et al., 2011; Bouis et al., 2012). Un modo per realizzare un sistema fiscale più favorevole alla crescita potrebbe consistere nello spostare il carico fiscale dal reddito ai consumi, ai beni immobili e all'ambiente. Con questo intento, il Governo italiano ha approvato un taglio pari al 10% dell'IRAP sulle imprese nel 2014, con una riduzione dell'aliquota dal 3,9% al 3,5%. Inoltre, la Legge di Bilancio del 2014 ha rafforzato il credito d'imposta per l'assunzione di personale altamente qualificato al fine di facilitare l'impiego di persone in possesso di un dottorato o impegnato in attività di R&S. Il Governo sta anche lavorando all'approvazione della delega fiscale, che mira alla riforma del catasto e a definire un sistema fiscale più equo, trasparente, semplificato e orientato alla crescita, e che assicuri allo stesso tempo stabilità e certezza del diritto. Le misure volte ad attualizzare il codice tributario e renderlo più compatibile con gli obiettivi di crescita sono un complemento necessario all'effetto cumulativo delle manovre della spending review. Insieme, tali misure dovrebbero determinare un aumento dei livelli di produttività e del PIL dello 0,4%, e il pieno impatto della riforme si vedrà già dopo 5 anni. Tale previsione si basa sull'ipotesi che anche la delega fiscale sarà rapidamente e pienamente attuata.

Riforma della pubblica amministrazione e del sistema giudiziario

Sono stati compiuti importanti passi per migliorare l'efficienza del sistema giudiziario. Il Governo ha modificato la legge sulla prescrizione al fine di evitare i sotterfugi e adottato misure per realizzare economie di scala e diversificazione grazie all'accorpamento dei piccoli tribunali, consentendo ai giudici di specializzarsi in alcuni campi. Tra le altre misure già approvate, il rafforzamento dei meccanismi di risoluzione alternativa dei contenziosi e un maggiore uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione per semplificare le procedure giudiziarie e renderle più efficienti. Il Governo ha anche previsto la creazione di tribunali del commercio specializzati.

Il Governo ha anche in programma la riforma della pubblica amministrazione, che include la riduzione progressiva dell'età media di lavoro per gli impiegati statali, il lancio di un nuovo sistema di gestione pubblica e un piano nazionale per i lavoratori in mobilità, nonché l'adozione di misure volte a promuovere l'integrità. È prevista inoltre una riorganizzazione della pubblica amministrazione con l'obiettivo di realizzare risparmi, un rafforzamento degli appalti pubblici, e la semplificazione e il miglioramento delle procedure amministrative per attrarre più investimenti stranieri diretti.

Poiché la valutazione quantitativa tiene esclusivamente conto delle riforme che hanno un impatto diretto sulla produttività e/o sull'occupazione, l'attenzione alle riforme volte al miglioramento dell'efficienza della pubblica amministrazione e del sistema giudiziario è limitata. L'unica riforma presa in considerazione è la creazione di uno sportello unico per gli investitori stranieri, con l'obiettivo di accrescere la produttività facilitando il dialogo con la pubblica amministrazione nella preparazione di soluzioni di investimento, e garantendo altresì la legalità delle prassi regolamentari legate agli investimenti, in ogni fase della procedura di investimento e la stabilità dei contratti. Se attuata pienamente e in tempo debito, la misura favorirà un incremento del PIL di circa lo 0,6% entro 5 anni dalla riforma, e di un ulteriore 0,3% entro i 5 anni successivi.

3. Il contributo della crescita dell'occupazione alla crescita del PIL più ampio sull'arco di 10 anni che sull'arco di 5 anni è nuovamente attribuibile alla variazione del capitale sociale che si fa sentire solo sul lungo termine.

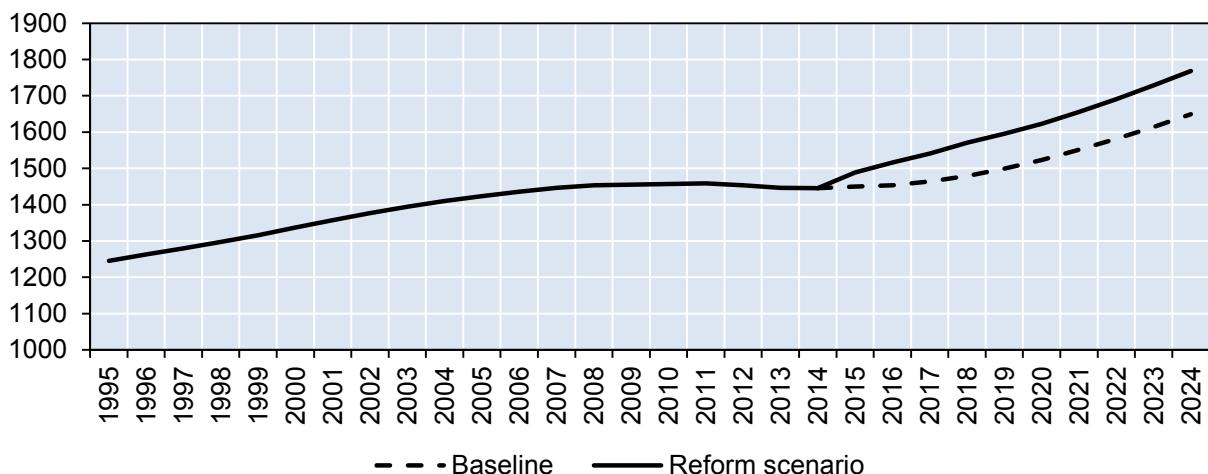
L'impatto delle riforme sul rapporto debito/PIL

Il pacchetto di riforme può essere interpretato nell'ambito di un quadro macroeconomico integrato, utilizzando il modello tendenziale a lungo termine del Dipartimento Economico dell'OCSE. Tale quadro consente di calcolare le traiettorie del PIL, delle finanze pubbliche e del saldo della bilancia commerciale in modo coerente, prendendo allo stesso tempo in considerazione le misure di riforme congiuntamente ad altre forze macroeconomiche.

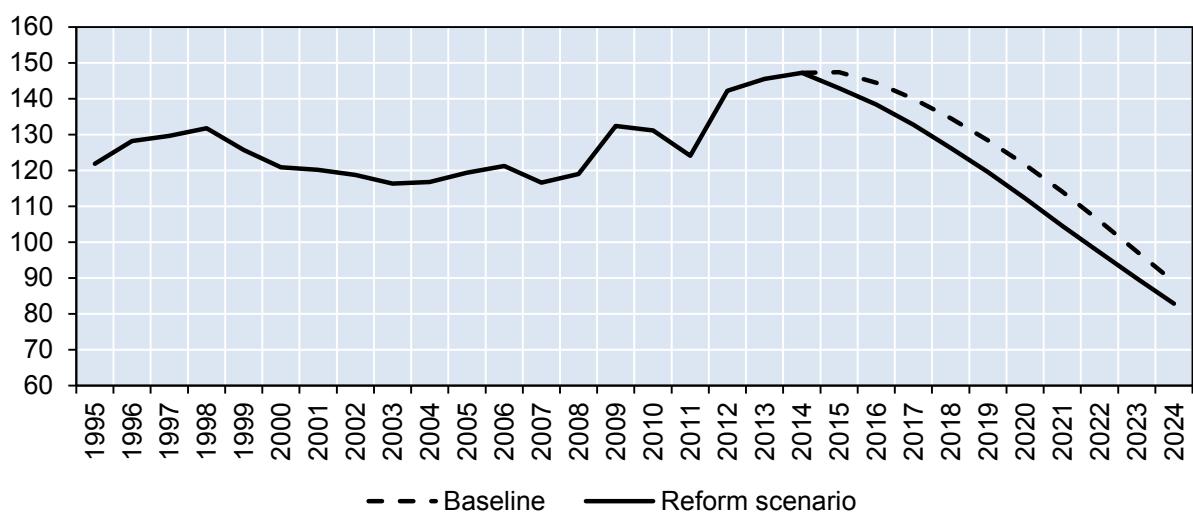
Oltre a incrementare i tassi di crescita, le riforme consentiranno di ridurre il rapporto debito/PIL. L'andamento del rapporto debito/PIL è attualmente inferiore rispetto a quello osservato nello scenario di riferimento in ogni periodo, mentre il divario si restringe con il raggiungimento dell'obiettivo del 60%. Tale divario è ascrivibile in larga parte all'andamento dell'occupazione. Il risultato si basa sulla parità a lungo termine tra le retribuzioni del settore pubblico e quelle del privato, nonché sui programmi di spesa legati alla crescita economica mediante l'indicizzazione degli aumenti salariali (per i dettagli, vedi Capitolo 4 in OECD, 2010).

Figura 1. Le riforme accelereranno la riduzione del rapporto debito/PIL

A. PIL potenziale in miliardi di euro (a prezzi costanti 2005)



B. Rapporto debito/PIL in %



Allegato 1. Riforme prese in considerazione nell'esercizio di quantificazione

Area di riforma	Contenuto della riforma
Riforma del mercato dei beni	
Autorità Antitrust	I poteri dell'Autorità Antitrust (AGCM) sono stati notevolmente estesi. L'Autorità può oggi ricorrere dinanzi ai tribunali amministrativi regionali (TAR) per contestare le azioni di qualsiasi ente pubblico nazionale, regionale o locale che viola i principi della concorrenza. Per incoraggiare maggiormente le autorità locali ad affidare servizi tramite gara, i contratti di esclusiva per la fornitura di servizi pubblici locali nei comuni con più di 10.000 abitanti sono sottoposti al parere obbligatorio dell'AGCM in merito all'esistenza di ragioni idonee e sufficienti all'attribuzione di diritti di esclusiva.
Vigilanza normativa	Nel settore dei trasporti, la legge "Cresci Italia" del marzo 2012 prevedeva la costituzione di una nuova autorità indipendente, competente in materia di servizi e infrastrutture nel settore dei trasporti (autostrade, ferrovie, porti marittimi, aeroporti). Il controllo del settore idrico e postale è stato affidato, rispettivamente, all'Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico e all'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni.
Settore telecom	L'Autorità per le Garanzie nelle comunicazioni (AGCOM) ha approvato lo scorporo della rete fissa di Telecom, al fine di garantire a tutti gli operatori un accesso alla rete a tariffe non discriminatorie.
Settore del gas	L'ulteriore scorporo della SNAM da ENI dovrebbe favorire una concorrenza più efficace e una maggiore trasparenza nel mercato del gas naturale.
Servizi professionali	Alcuni restrizioni nei servizi professionali sono state ridotte. Ad esempio, sono stati aboliti i minimi tariffari ed è diventato più facile per i giovani iniziare a praticare, giacché è consentito loro di completare parte del praticandato obbligatorio continuando in parallelo gli studi universitari. I servizi di distribuzione farmaceutica sono stati migliorati grazie a un aumento delle farmacie (una per ogni 3.300 abitanti), e autorizzando la vendita di alcuni prodotti farmaceutici al di fuori delle farmacie. Inoltre, il periodo entro il quale una persona che eredita una farmacia, ma non è iscritta all'albo della professione, può vendere la proprietà è stato ridotto da 2 anni a 6 mesi, fornendo ai membri dell'albo un maggiore potere contrattuale nelle trattative di vendita.
Vendita al dettaglio	Nel settore della vendita al dettaglio, la legge "Salva Italia" ha esteso a tutti i negozi la possibilità di definire liberamente gli orari di apertura, e non solo a quelli situati in località turistiche o città d'arte, e ha ridotto le restrizioni ingiustificate all'esercizio di un'attività economica, come l'imposizione di distanze minime tra punti vendita. La vendita di carburante al dettaglio è stata notevolmente deregolamentata, consentendo ai distributori di rifornirsi presso compagnie diverse da quella di cui l'impianto porta il marchio, rimuovendo le limitazioni al self-service fuori città e alla possibilità di aprire un impianto vicino ai supermercati, e ampliando la gamma di articoli da poter vendere nelle stazioni di servizio.

L'impegno dell'UE sul Mercato unico delle telecomunicazioni	Un pacchetto di norme per il completamento del Mercato Unico Europeo delle Telecomunicazioni è stato votato dal Parlamento Europeo nell'aprile 2014 e approvato dal Consiglio d'Europa. Il pacchetto proposto rafforzerà il principio di neutralità della rete e la riduzione delle tariffe roaming nell'UE. In seguito ad un accordo raggiunto con il Parlamento Europeo nel febbraio 2014, il Consiglio ha adottato la Direttiva sulla riduzione dei costi della banda larga l'8 maggio dello stesso anno. Gli Stati membri dell'UE devono adesso adottare disposizioni nazionali per rispettare la nuova Direttiva entro l'1 gennaio 2016 e devono applicare nuove misure a partire dall'1 luglio 2016.
L'impegno dell'UE nel settore energetico	Nel settore energetico, la priorità per gli anni a venire dovrebbe essere il completamento del mercato energetico interno mediante la trasposizione e l'attuazione del Terzo Pacchetto Energia, che dovrebbe essere portato a termine entro la fine del 2014. Gli obiettivi principali sono lo scorporo delle reti, il rafforzamento dell'indipendenza e del potere delle autorità nazionali, e il miglioramento del funzionamento del mercato della vendita al dettaglio. Le spese per l'acquisto di gas naturale sono state rese più competitive, e il Gestore dei Mercati Energetici (GME) sta sviluppando una piattaforma di mercato per la logistica petrolifera di oli minerali per sostenere la concorrenza nell'industria petrolifera.
L'impegno dell'UE nel settore ferroviario	Nel settore dei trasporti, la principale priorità è l'apertura del mercato ferroviario alla concorrenza mediante, tra l'altro, la separazione fra infrastrutture e servizi e procedure aperte per gli obblighi di servizio pubblico. Tali aspetti sono trattati dal Quarto Pacchetto Ferroviario proposto dalla Commissione Europea. Nel giugno del 2014, il Consiglio ha raggiunto un accordo politico sul progetto di direttive sull'interoperabilità e la sicurezza delle ferrovie europee e un progetto di regolamento sull'Agenzia Ferroviaria Europea. Questi tre atti legislativi costituiscono le fondamenta tecniche del Quarto Pacchetto Ferroviario. Le regole riguardanti le spese per l'accesso alla rete ferroviaria sono cambiate in modo da garantire a tutti i concorrenti un accesso non discriminatorio al mercato.
Riforme del mercato del lavoro	
Politiche attive del lavoro	Il Jobs Act rafforza i servizi per l'impiego e le politiche attive: a) istituendo un'Agenzia Nazionale per l'Impiego per la gestione integrata delle politiche attive e passive del lavoro; b) rafforzando e migliorando i partenariati pubblico-privato; c) garantendo una giusta divisione del lavoro tra il Governo nazionale, incaricato di definire i livelli di assistenza di base, e le autorità locali, incaricate di pianificare le politiche attive del lavoro; d) garantendo il coinvolgimento attivo dei lavoratori in mobilità; e) migliorando il sistema IT a scopi di gestione e di monitoraggio.
Indennità di disoccupazione	Subentrando alla precedente riforma del 2012, il Jobs Act garantisce l'unificazione dell'indennità ordinaria di disoccupazione e di alcune indennità (quali, ad esempio, l' <i>Indennità di Mobilità</i> per i licenziamenti collettivi). Eliminerà inoltre gradualmente altre indennità specifiche (ad esempio, la <i>Cassa Integrazione Straordinaria</i> , per i lavoratori di aziende che devono affrontare situazioni di crisi e/o ristrutturazione nel settore industriale o in altri determinati settori, le cui percentuali d'indennizzo e durata di trattamento sono state molto più generose dell'indennità ordinaria di disoccupazione).

Legislazione sulla tutela del lavoro	<p>Per i contratti a termine fino a tre anni (invece di 1 anno prima della riforma), i datori di lavoro non sono più obbligati a specificare i motivi della risoluzione del rapporto.</p> <p>Per le aziende con più di un determinato numero di dipendenti, la percentuale massima di lavoratori assunti con questo tipo di contratto è del 20 per cento; per le aziende con meno di un determinato numero di dipendenti non ci sono limiti all'utilizzazione di questa tipologia di contratto. La capacità di modificare il limite quantitativo del 20 per cento e la possibilità di deviare dalla soglia del 20 per cento per motivi legati al ricambio di personale e al lavoro stagionale sono attribuite alla contrattazione collettiva. È stata estesa la possibilità di rinnovare il contratto (la cui durata non può superare i 36 mesi, da una a otto volte).</p> <p>È stato introdotto un contratto di lavoro unico, che comporta una tutela meno rigida contro i licenziamenti rispetto al precedente contratto a durata indeterminata. Tale nuovo contratto limita la possibilità di reintegro dei lavoratori in seguito a licenziamento senza giusta causa e ne esclude la possibilità in caso di esuberi (lincenziamento per giustificato motivo oggettivo). I lavoratori illegittimamente licenziati per motivi oggettivi ricevono un indennizzo finanziario. Tale indennizzo aumenta in base all'anzianità, ed è pari a 2 mensilità per anno di servizio (con un minimo di 2 mensilità e un massimo di 24).</p>
Partecipazione alla forza lavoro	<p>Il Jobs Act mira a: a) introdurre un'indennità universale di maternità (che garantisce alle madri che hanno un contratto di lavoro atipico il diritto di beneficiare dell'indennità di maternità anche in caso di non pagamento dei contributi da parte del datore di lavoro); b) introdurre un credito d'imposta per le famiglie a reddito medio-basso con figli; c) sostenere i contratti collettivi disegnati per facilitare condizioni di lavoro flessibili; d) facilitare una fornitura integrata di servizi per l'infanzia da parte società che operano nell'ambito del sistema pubblico-privato di servizi di assistenza alla persona.</p>

Riforma fiscale

Cuneo fiscale sul lavoro	<p>Il Governo ha introdotto riduzioni fiscali per un totale di dieci miliardi per i lavoratori subordinati con un reddito annuo inferiore a 26.000 euro. Un bonus di 80 euro al mese sarà versato ai lavoratori con un reddito fino a 24.000 euro, che scalerà gradualmente quando il reddito raggiunge i 26.000 euro. Di tale detrazione fiscale dovrebbero beneficiare circa dieci milioni di lavoratori (quelli che percepiscono un salario inferiore a 1.500). Il Governo ha finanziato questa misura in modo finanziariamente neutro. Tale misura è estesa al 2015 e diventerà permanente.</p>
Struttura fiscale	<p>L'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP), che grava sulle imprese, è stata ridotta del 10%.</p> <p>La legge di bilancio del 2015 a) ha rafforzato il credito di imposta per le imprese che assumono personale altamente qualificato e b) esteso il credito di imposta agli investimenti in R&S.</p> <p>Il Governo sta anche lavorando all'approvazione della delega fiscale, che mira alla riforma del catasto e a definire un sistema fiscale più equo, trasparente, semplificato e orientato alla crescita, e che assicuri allo stesso tempo stabilità e certezza del diritto.</p>

Riforma della pubblica amministrazione e del sistema giudiziario

	<p>Il carico amministrativo verrà ridotto mediante al creazione di uno sportello unico per favorire l'ingresso di investitori stranieri, facilitando il dialogo con la pubblica amministrazione nella preparazione di soluzioni di investimento, e garantendo altresì la legalità delle prassi regolamentari legate agli investimenti, in ogni fase della procedura di investimento e la stabilità dei contratti.</p>
--	---

Bibliografia

- Arnold, J., B. Brys, C. Heady, A. Johansson, C. Schwellnus, and L. Vartia (2011), "Tax Policy for Economic Recovery and Growth", *The Economic Journal*, Vol. 121, 59-80.
- Bassanini, A. and R. Duval (2006), "Employment Patterns in OECD Countries: Reassessing the Role of Policies and Institutions", *OECD Economics Department Working Paper*, No. 486.
- Bassanini, A., L. Nunziata, and D. Venn (2009), "Job Protection Legislation and Productivity Growth in OECD Countries", *Economic Policy*, Vol. 24, No. 58.
- Bouis, R., O. Causa, L. Demmou R. Duval and A. Zdienicka (2012), "The short-term effects of structural reforms: an empirical analysis", *OECD Economics Department Working Papers*, di prossima pubblicazione, OECD, Paris.
- Jaumotte, F. (2004), "Labour Force Participation of Women: Empirical Evidence on the Role of Policy and Other Determinants in OECD Countries", *OECD Economic Studies*, No. 37.
- OECD (2010), *Economic Outlook* vol. 2010/2, OECD Publishing.

ORGANIZZAZIONE PER LA COOPERAZIONE E LO SVILUPPO ECONOMICI

L'OCSE è un forum unico nel suo genere in cui i Governi collaborano per rispondere alle sfide economiche, sociali e ambientali poste dalla globalizzazione. L'OCSE svolge altresì un ruolo di apripista nelle iniziative volte a comprendere i nuovi sviluppi del mondo attuale e le preoccupazioni che ne derivano. L'OCSE aiuta i governi ad affrontare situazioni nuove con l'esame di temi quali il governo societario, l'economia dell'informazione e delle sfide poste dall'invecchiamento demografico. L'Organizzazione offre ai Governi un quadro di riferimento in cui possono raffrontare le loro esperienze in materia di politiche governative, individuare risposte a problemi comuni, identificare le buone pratiche e lavorare per il coordinamento delle politiche nazionali e internazionali.

I Paesi membri dell'OCSE sono: Australia, Austria, Belgio, Canada, Cile, Corea, Danimarca, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Irlanda, Islanda, Israele, Italia, Giappone, Lussemburgo, Messico, Norvegia, Nuova Zelanda, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Regno Unito, Repubblica Ceca, Repubblica Slovacca, Repubblica di Slovenia, Spagna, Stati Uniti, Svezia, Svizzera, Turchia e Ungheria. L'Unione europea partecipa ai lavori dell'OCSE.

OECD Publishing assicura un'ampia diffusione ai lavori dell'Organizzazione che comprendono i risultati dell'attività di raccolta dei dati statistici, lavori di ricerca su argomenti economici, sociali e ambientali, nonché le convenzioni, linee guida e gli standard riconosciuti dai Paesi membri dell'Organizzazione.



www.oecd.org/italy
OCDE Paris

2, rue André Pascal, 75775 Paris Cedex 16
Tel.: +33 1 45 24 82 00