Studi Economici dell'OCSE

ITALIA

APRILE 2019

OECD

Studi Economici dell'OCSE: Italia 2019

OECD

MIGLIORI POLITICHE
PER UNA VITA MIGLIORE

Il presente documento, così come tutti i dati e tutte le mappe geografiche che esso comprende, non pregiudica lo status o la sovranità su ogni territorio, con riferimento alla delimitazione delle frontiere e dei confini internazionali e alla denominazione di ogni territorio, città o area.

Si prega di citare sempre la presente pubblicazione come riportato qui sotto:
OECD (2019), *Studi Economici dell'OCSE: Italia 2019*, OECD Publishing, Paris, *https://doi.org/10.1787/8670d036-it*.

ISBN 978-92-64-53445-2 (stampato)
ISBN 978-92-64-44321-1 (PDF)

I dati concernenti Israele sono forniti dalle autorità israeliane competenti e sotto la responsabilità delle stesse. L'uso di tali dati dal'OCSE è senza pregiudizio per lo statuto delle Alture del Golan, di Gerusalemme Est e delle colonie di popolamento israeliane in Cisgiordania ai sensi del diritto internazionale.

Titolo originale: OECD (2019), *OECD Economic Surveys: Italy 2019*, OECD Publishing, Paris.
La traduzione in italiano è stata curata dalla Sezione linguistica italiana presso l'OCSE. La rilettura è stata curata dal Ministero dell'Economia e delle Finanze - Dipartimento del Tesoro

Illustrazione: Cover © iStockphoto/Btrenkel.

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

© OECD 2019

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*.

Sommario

Nota di sintesi **10**

Principali approfondimenti **17**

La crescita stagna tra perduranti sfide sociali ed economiche 18
La crescita è in stallo 22
Una politica fiscale espansiva e una crescita modesta fanno aumentare i rischi di un debito pubblico elevato 25
La crescita rimarrà debole nei prossimi due anni 32
La salute delle banche è migliorata ma è esposta a rischi relativi alle finanze pubbliche 33
Per aumentare il benessere e stimolare la crescita saranno necessarie riforme strutturali ambiziose e politiche di bilancio credibili 39
Un debito pubblico elevato è una fonte di rischi e limita le scelte di politica di bilancio. 40
Sono necessarie riforme strutturali per rafforzare l'inclusione sociale e stimolare la crescita 42
Tutelare l'ambiente 52
Incoraggiare la creazione di posti di lavoro 55
Potenziare l'imprenditorialità e contribuire alla crescita di imprese piccole e innovative 61
Migliorare la qualità degli investimenti pubblici e la gestione delle infrastrutture 66
Migliorare il sistema fiscale 74

Riferimenti bibliografici **79**

Allegato. Progressi nella riforma strutturale **86**

Capitolo 1. Affrontare il divario sociale e regionale dell'Italia **93**

Grandi disparità di reddito e benessere in Italia da una regione all'altra 93
Il sistema fiscale e previdenziale italiano può fare di più per sostenere l'occupazione e ridurre la povertà 102
Il sistema fiscale e previdenziale italiano disincentiva il lavoro 103
Riformare le politiche sociali a sostegno dell'inclusione, della produttività e della crescita 134
Rendere la politica di sviluppo regionale più efficace per stimolare il dinamismo economico 141
Le politiche non sono riuscite a ridurre l'ampio divario regionale di vecchia data 142
Le amministrazioni pubbliche locali sono fondamentali per attuare politiche regionali efficaci 148
Finanziamento dei governi subnazionali in base alle esigenze e alle capacità 154

Riferimenti bibliografici **158**

Tabelle

Tabella 1. Ipotesi degli scenari della sostenibilità del debito del bilancio 2019 28
Tabella 2. Indicatori macroeconomici e stime 32
Tabella 3. Eventi poco probabili che potrebbero profondamente modificare le prospettive 33
Tabella 4. Effetti delle riforme sulla crescita del PIL reale 48
Tabella 5. Ipotesi degli scenari di sostenibilità del debito del pacchetto di riforme raccomandato 50
Tabella 6. Impatto fiscale illustrativo del pacchetto di riforme raccomandato 51
Tabella 7. Adozione e smantellamento delle riforme del mercato del lavoro in Italia 56
Tabella 8. Le dieci principali sfide per la governance delle infrastrutture e le opzioni di intervento 68
Tabella 9. Esempi di tecnologie digitali nella lotta alla soppressione delle vendite 78
Tabella 1.1. Misure recenti per ridurre l'elevato cuneo fiscale italiano sul reddito da lavoro 106
Tabella 1.2. Alcuni tipi di crediti d'imposta e sgravi fiscali in Italia, 2018 107
Tabella 1.3. In Italia, si intensificano i programmi a favore di un reddito minimo garantito 117
Tabella 1.4. I contributi per l'affitto e il mutuo innalzano il reddito di cittadinanza al di sopra di alcune soglie di povertà 120
Tabella 1.5. I trasferimenti di reddito di cittadinanza penalizzano le famiglie numerose 120
Tabella 1.6. Effetti delle riforme delle politiche fiscali e previdenziali sulla povertà, la disuguaglianza, la spesa pubblica e gli incentivi al lavoro 127
Tabella 1.7. Scenario ipotetico di imposta forfettaria (flat tax) sul reddito delle persone fisiche 130
Tabella 1.8. Pacchetto di riforme suggerito in materia di fiscalità e protezione sociale, che prevede prestazioni per i lavoratori a basso salario, un sistema di reddito minimo garantito e un sistema più semplice di tassazione del reddito delle persone fisiche 132
Tabella 1.9. In aree importanti le responsabilità degli enti metropolitani si sovrappongono a quelle delle regioni e dei comuni 152
Tabella 1.10. Area di competenza dei governi subnazionali e percentuale di spesa 155

Figure

Figura 1. La ripresa economica dell'Italia è stata debole 17
Figura 2. Il PIL pro capite dell'Italia è allo stesso livello di 20 anni fa 18
Figura 3. I tassi di povertà assoluta sono aumentati durante la crisi e rimangono elevati, in particolare per i giovani 19
Figura 4. Le disparità regionali per il PIL pro capite, la povertà e l'occupazione sono elevate, e in aumento 20
Figura 5. Il benessere dell'Italia continua ad essere inferiore a quello dei Paesi analoghi in molte dimensioni 21
Figura 6. La dispersione regionale dell'Italia in materia di benessere è elevata 22
Figura 7. La ripresa si è indebolita, con la crescita del consumo privato e le esportazioni in recesso 23
Figura 8. La competitività dei prezzi e i costi unitari del lavoro relativi sono invariati 24
Figura 9. La disoccupazione è diminuita, ma rimane elevata, in particolare per i giovani 24
Figura 10. La produttività aggregata non è aumentata per molti anni 25
Figura 11. Gli investimenti privati sono in aumento, mentre gli investimenti pubblici hanno raggiunto i minimi storici 26
Figura 12. La politica di bilancio diventerà espansiva e l'indice di indebitamento diminuirà appena 27
Figura 13. Con le politiche attuali il rapporto debito/PIL rimarrà elevato e vulnerabile ai rischi 27

Figura 14. I prestiti in sofferenza delle banche a società non finanziarie sono diminuiti 36
Figura 15. La salute delle banche è migliorata, ma i rischi perdurano 38
Figura 16. Le banche italiane hanno agito come investitori anticiclici per le obbligazioni sovrane italiane 39
Figura 17. La proprietà dei titoli di debito statali è profondamente cambiata 40
Figura 18. Le riforme degli ultimi 5 anni si sono concentrate su questioni legate al lavoro 42
Figura 19. Indicatori della percezione della corruzione 47
Figura 20. Riforme per accrescere la partecipazione e migliorare il contesto imprenditoriale favorirebbero le prospettive di crescita dell'Italia 48
Figura 21. Il pacchetto di riforme raccomandato contribuirebbe a compensare gli effetti dell'invecchiamento sulla crescita e la diminuzione della popolazione in età lavorativa 49
Figura 22. Il pacchetto di riforme raccomandato migliorerebbe la sostenibilità del debito 50
Figura 23. Indicatori sulla crescita verde in Italia 54
Figura 24. Il taglio temporaneo dei contributi previdenziali ha favorito momentaneamente la creazione di posti di lavoro attraverso i contratti permanenti 55
Figura 25. I servizi pubblici per l'impiego in Italia non dispongono di risorse sufficienti 57
Figura 26. Le piccole imprese assumono più lavoratori ma la loro produttività è scarsa 63
Figura 27. In Italia, il venture capital è poco utilizzato per finanziare le PMI e l'imprenditorialità 64
Figura 28. La qualità percepita delle infrastrutture è bassa 67
Figura 29. Programma per la pianificazione strategica infrastrutturale in Italia 70
Figura 30. Performance positiva dell'Italia nel settore della logistica per gli scambi internazionali 71
Figura 31. Le amministrazioni subnazionali hanno contribuito al calo negli investimenti pubblici 74
Figura 32. Il debito pubblico a livello sub-nazionale è diminuito 74
Figura 33. Le autorità fiscali italiane spendono meno sui sistemi di tecnologia digitale rispetto alle agenzie degli altri Paesi 77
Figura 1.1. Le disparità tra le regioni sono elevate in molte dimensioni del benessere in Italia 94
Figura 1.2. Le disparità regionali riflettono il divario nord-sud 95
Figura 1.3. I tassi di deprivazione nelle regioni più povere d'Italia sono tra i più alti tra i membri dell'OCSE appartenenti all'UE 95
Figura 1.4. Le disparità regionali in termini di PIL pro capite sono notevoli e persistenti 96
Figura 1.5. La dispersione tra le regioni in termini di benessere è più ampia rispetto al solo reddito 97
Figura 1.6. In Italia esistono forti differenze regionali in termini di tassi di occupazione, soprattutto tra le donne 98
Figura 1.7. In Italia, le differenze nei tassi di occupazione tra le regioni riflettono più che altrove le differenze regionali di reddito 98
Figura 1.8. I salari medi nelle regioni meridionali si posizionano nel terzile inferiore della distribuzione salariale nazionale 99
Figura 1.9. Il lavoro informale è più diffuso nelle regioni a basso reddito 99
Figura 1.10. La povertà è più diffusa nel Mezzogiorno, in particolare tra le famiglie con figli 100
Figura 1.11. Una percentuale elevata e crescente di lavoratori italiani è a rischio di povertà 100
Figura 1.12. Il quadro d'azione dell'OCSE a favore della crescita inclusiva 101
Figura 1.13. Le disuguaglianze e la povertà sono relativamente elevate 102
Figura 1.14. Le persone in coppia, e in particolare le donne, hanno meno probabilità di lavorare in Italia rispetto ad altri Paesi europei 103
Figura 1.15. I tassi di occupazione variano notevolmente a seconda del livello di istruzione e delle regioni 104

Figura 1.16. I contributi sociali a carico del datore di lavoro italiano e le entrate fiscali sul reddito delle persone fisiche sono più elevati rispetto alla maggior parte dei Paesi dell'OCSE, e sono la causa dell'ampio cuneo fiscale sul reddito da lavoro.....105
Figura 1.17. In Italia, le aliquote marginali d'imposta previste dalla legge sono più elevate rispetto alla maggior parte dei Paesi dell'OCSE.....106
Figura 1.18. Le imposte e le agevolazioni aiutano le coppie a basso reddito e le famiglie con figli 107
Figura 1.19. Le aliquote marginali effettive sono elevate per i bassi salari, più diffuse nelle regioni in ritardo di sviluppo 108
Figura 1.20. Il livello elevato della spesa pensionistica in Italia riduce il margine di manovra per altri programmi di protezione sociale 110
Figura 1.21. In Italia, solo una piccola parte dei trasferimenti è destinata alle famiglie più povere.....111
Figura 1.22. Le regioni più povere hanno una spesa sociale più bassa e meno capacità. 111
Figura 1.23. In Italia, il REI ha erogato trasferimenti relativamente modesti, mentre il reddito di cittadinanza è piuttosto generoso per i piccoli nuclei familiari.....116
Figura 1.24. Molte famiglie a basso reddito vivono in alloggi affittati a prezzi di mercato.....121
Figura 1.25. Il reddito di cittadinanza avvantaggia le famiglie più povere, l'aliquota unica avvantaggia i redditi più alti, mentre una riforma globale sosterrebbe le famiglie a basso e medio redditoo 122
Figura 1.26. Il reddito di cittadinanza previsto aumenta i redditi di molte famiglie povere ma abbassa gli incentivi al lavoro, mentre una riforma globale favorirebbe le famiglie a basso e medio reddito.....123
Figura 1.27. Il reddito di cittadinanza determina alte aliquote d'imposta per i redditi bassi 124
Figura 1.28. Un sostegno al reddito mirato può essere particolarmente vantaggioso per gli abitanti delle regioni meridionali.....125
Figura 1.29. Il costo della vita è più basso per le famiglie a basso reddito che vivono nelle zone meridionali e rurali.....126
Figura 1.30. Sono in particolare le famiglie con a capo disoccupati, malati o disabili e gli studenti a trarre vantaggio dalle politiche del reddito minimo garantito 126
Figura 1.31. Incoraggiando l'occupazione, il pacchetto di riforme suggerito stimolerebbe l'attività.....134
Figura 1.32. I centri per l'impiego aiutano poche persone in cerca di lavoro a trovare un impiego.....135
Figura 1.33. La partecipazione all'istruzione degli adulti è ancora in ritardo rispetto agli altri Paesi dell'OCSE 137
Figura 1.34. La partecipazione degli adulti all'istruzione e alla formazione tende ad essere bassa nelle regioni meridionali 137
Figura 1.35. I tassi di occupazione atipici sono elevati in Italia, soprattutto nelle regioni in ritardo di sviluppo 139
Figura 1.36. I servizi di accoglienza per l'infanzia sono scarsi nelle regioni più povere e dove le donne lavorano meno.....141
Figura 1.37. I redditi delle regioni meridionali convergono verso i livelli del resto d'Italia solo negli anni '50 e '60.....142
Figura 1.38. L'assorbimento dei fondi UE da parte dell'Italia è basso 144
Figura 1.39. Le regioni meridionali sono in ritardo negli impegni e nei pagamenti dei fondi.....144
Figura 1.40. La maggiore efficienza dei comuni è associata a una maggiore produttività.....149
Figura 1.41. Aree metropolitane e produttività del lavoro in Europa.....151
Figura 1.42. Densità delle aree metropolitane 152
Figura 1.43. L'amministrazione delle aree metropolitane italiane è piuttosto frammentata 153
Figura 1.44. I governi regionali hanno ampie responsabilità in alcuni settori 156

Riquadri

Riquadro 1. Bilancio 2019: principali misure 28
Riquadro 2. Il Team per la Trasformazione Digitale dell'Italia 49
Riquadro 3. Quantificazione dell'impatto fiscale sulle riforme strutturali 51
Riquadro 4. La riforma del sistema portuale italiano del 2016 71
Riquadro 5. Esempi di impiego delle tecnologie digitali nella lotta all'evasione fiscale 78
Riquadro 1.1. Applicare il *Quadro d'azione dell'OCSE a favore della crescita inclusiva*, alle disparità sociali e regionali dell'Italia 101
Riquadro 1.2. Il fatto che le aliquote dell'imposta sul reddito delle persone fisiche siano valutate a livello individuale o familiare influisce sugli incentivi al lavoro per i secondi percettori di reddito 109
Riquadro 1.3. Sistemi di reddito di base universale nell'area dell'OCSE 114
Riquadro 1.4. Prestazioni sociali legate al reddito: l'indicatore della situazione economica equivalente in Italia 118
Riquadro 1.5. Prestazioni per i lavoratori a basso reddito: rendere vantaggioso il lavoro 133
Riquadro 1.6. L'apprendimento per gli adulti in Italia 138
Riquadro 1.7. Breve storia delle politiche del Mezzogiorno 145
Riquadro 1.8. Le politiche di sviluppo regionale italiane dopo l'Intervento straordinario per il Mezzogiorno 147
Riquadro 1.9. Utilizzo dei fondi europei in Galles 148
Riquadro 1.10. Per una riforma efficace della governance delle aree metropolitane 153
Riquadro 1.11. La nascita degli enti metropolitani in Italia 154
Riquadro 1.12. Il federalismo fiscale in Italia 155

Il presente studio è pubblicato sotto la responsabilità del Comitato dell'OCSE di Esame delle situazioni economiche e dei problemi di sviluppo, incaricato di analizzare la situazione economica dei Paesi membri.

Il Comitato ha preso in esame il contesto e le politiche economiche dell'Italia al 4 febbraio 2019. La bozza di relazione è stata poi rivista alla luce delle discussioni e ha ottenuto l'approvazione finale come relazione concordata dall'intero Comitato il 13 marzo 2019.

La bozza di relazione del Segretariato è stata redatta per il Comitato da Mauro Pisu e Tim Bulman, sotto la supervisione di Sebastian Barnes, con il supporto di Federico Giovannelli per l'analisi statistica e di Heloise Wickramanayake per l'editoria.

Il precedente Esame della situazione economica dell'Italia è stato pubblicato nel febbraio 2017.

Per informazioni sull'esame più recente e sui precedenti, nonché ulteriori dettagli sulla metodologia di preparazione degli Studi, consultare il sito www.oecd.org/eco/surveys.

Follow OECD Publications on:

http://twitter.com/OECD_Pubs

http://www.facebook.com/OECDPublications

http://www.linkedin.com/groups/OECD-Publications-4645871

http://www.youtube.com/oecdilibrary

http://www.oecd.org/oecddirect/

This book has...

StatLinks

A service that delivers Excel® files from the printed page!

Look for the *StatLinks* at the bottom of the tables or graphs in this book. To download the matching Excel® spreadsheet, just type the link into your Internet browser, starting with the *http://dx.doi.org* prefix, or click on the link from the e-book edition.

STATISTICHE DI BASE DELL'ITALIA

(I dati si riferiscono al 2017 o all'anno più recente disponibile. Le cifre fra parentesi si riferiscono alla media OCSE) *

TERRITORIO, POPOLAZIONE E CICLO ELETTORALE					
Popolazione (milioni)	62,0		Densità demografica per km²	205,3	(37,2)
Meno di 15 anni (%)	13,8	(17,9)	Speranza di vita (anni, 2016)	83,3	(80,6)
Oltre 65 anni (%)	21,9	(17,0)	Uomini	81,0	(77,8)
Nati all'estero (%, 2016)	9,6		Donne	85,6	(83,2)
Crescita media negli ultimi 5 anni (%)	0,4	(0,6)	Ultime elezioni generali	Marzo	2018
ECONOMIA					
Prodotto interno lordo (PIL)			Quota del valore aggiunto(%)		
A prezzi correnti (miliardi di USD)	1 944		Settore primario	2,1	(2,5)
A prezzi correnti (miliardi di EUR)	1 726		Industria incluso il settore delle costruzioni	24,1	(27,0)
Crescita reale media negli ultimi 5 anni (%)	0,4	(2,1)	Servizi	73,8	(70,5)
Pro capite (000 USD PPP)	40,9	(44,3)			
AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE					
In percentuale del PIL					
Spesa	48,8	(41,0)	Debito finanziario lordo	154,0	(109,5)
Entrate	46,4	(38,8)	Debito finanziario netto	125,0	(70,8)
CONTI ESTERNI					
Tasso di cambio (EUR per USD)	0,89		Principali esportazioni (% del totale delle esportazioni di merci)		
Tasso di cambio PPP (USA = 1)	0,70		Macchinari e attrezzature per i trasporti	36,3	
In percentuale del PIL			Prodotti finiti diversi	17,9	
Esportazioni di beni e servizi	31,3	(55,4)	Prodotti finiti	17,7	
Importazioni di beni e servizi	28,4	(51,0)	Principali importazioni (% del totale delle importazioni di merci)		
Saldo delle partite correnti	2,8	(0,4)	Macchinari e attrezzature per i trasporti	28,7	
Posizione patrimoniale netta sull'estero	– 6,7		Prodotti chimici e prodotti affini, N.S.A.	15,6	
			Prodotti finiti	15,5	
MERCATO DEL LAVORO, COMPETENZE E INNOVAZIONE					
Tasso di occupazione dei 15-64enni (%)	58,0	(67,7)	Tasso di disoccupazione, Rilevazione sulle forze di lavoro (15enni e oltre) (%)	11,2	(5,8)
Uomini	67,0	(75,4)	Giovani (tra i 15 e i 24 anni %)	34,8	(11,9)
Donne	48,9	(60,1)	Disoccupati di lungo termine (1 anno e oltre, %)	6,5	(1,7)
Tasso di partecipazione dei 15-64enni (%)	65,4	(72,1)	Conseguimento di un titolo di istruzione terziaria tra i 25-64enni (%)	18,7	(36,9)
Media annua di ore lavorate	1 723	(1 744)	Spesa interna lorda per la R&S (% del PIL, 2016)	1,3	(2,3)
AMBIENTE					
Approvvigionamento totale energia primaria pro capite (toe)	2,5	(4,1)	Emissioni CO_2 da combustibili fossili pro capite (tonnellate, 2016)	5,3	(9,1)
Rinnovabili (%)	17,0	(10,2)	Prelievi idrici pro capite (1 000 m³, 2008)	0,9	
Esposizione all'inquinamento dell'aria (oltre 10 g/m³ di PM2.5, % della popolazione, 2015)	97,2	(75,2)	Rifiuti urbani pro capite (tonnellate, 2016)	0,5	(0,5)
SOCIETÀ					
Diseguaglianza di reddito (coefficiente di Gini, 2016)	0,328	(0,313)	Risultati istruzione (punteggio PISA, 2015)		
Tasso di povertà relativa (%, 2016)	13,7	(11,7)	Lettura	485	(493)
Reddito familiare disponibile mediano (000 USD PPP 2016)	22,8	(23,1)	Matematica	490	(490)
Spesa pubblica e privata (% del PIL)			Scienze	481	(493)
Spesa sanitaria	8,9	(8,8)	Quota di donne in parlamento (%, 2016)	31,0	(28,7)
Pensioni (2015)	17,1	(8,5)	Aiuti pubblici allo sviluppo netti (% del PNL)	0,30	(0,38)
Istruzione (primaria, secondaria, post secondaria non terziaria, 2015)	3,0	(3,5)			

Better life index: www.oecdbetterlifeindex.org

*Quando l'aggregato OCSE non esiste nella banca dati di origine si è proceduto al calcolo di una media semplice degli ultimi dati disponibili, se tali dati esistono per almeno 29 Paesi membri dell'Organizzazione.

Fonte: I calcoli sono basati su dati estratti dalle banche dati delle seguenti organizzazioni: OCSE, Agenzia internazionale dell'energia, Banca mondiale, Fondo monetario internazionale e Unione interparlamentare.

Nota di sintesi

Dopo una modesta ripresa, l'economia si sta indebolendo

- *Negli ultimi anni, il contesto economico globale favorevole, una politica monetaria espansiva, le riforme strutturali e una politica di bilancio prudente hanno sostenuto la graduale ripresa economica dell'Italia.*
- *Tuttavia la ripresa è rallentata.*

In Italia perdurano problemi economici e sociali di lunga data

- *Il PIL reale pro capite è quasi al livello del 2000 e nettamente inferiore al picco precedente la crisi.*
- *I tassi di povertà assoluta per i giovani sono nettamente aumentati in seguito alla crisi e rimangono elevati.*
- *Le variazioni regionali del PIL pro capite e del tasso di occupazione, già notevoli, si sono ampliate ulteriormente negli ultimi decenni.*
- *Le fonti di energia rinnovabili si sono sviluppate rapidamente dal 2000 al 2015 circa, ma da allora sono in fase di stallo.*

Un vasto pacchetto di riforme è essenziale per rafforzare la crescita e l'inclusione sociale

- *L'Italia deve affrontare la doppia sfida di rilanciare la crescita e renderla più inclusiva e contemporaneamente ridurre il debito pubblico.*
- *L'aumento della crescita della produttività è essenziale per migliorare il tenore di vita e compensare il forte effetto negative della demografia e della diminuzione della popolazione attiva.*
- *Un piano credibile a medio termine per ridurre il rapport debito/PIL migliorerà la credibilità di bilancio e contribuirà a limitare il premio per il rischio sul debito pubblico.*
- *La spesa pubblica deve diventare più efficiente e deve essere più mirata, con un sistema d'imposizione più equo.*
- *La salute del sistema bancario è migliorata, ma persistono alcune sfide.*

Sussidi ai lavoratori e un reddito minimo garantito a un livello moderato stimolerebbero l'occupazione e ridurrebbero la povertà

- *Per rendere la crescita più solida e più inclusiva è necessario aumentare il lavoro regolare.*
- *Il successo di qualsiasi programma di reddito minimo garantito dipenderà dal miglioramento dei programmi di formazione e ricerca di lavoro.*

Una maggiore efficacia delle politiche di sviluppo regionale e il rafforzamento delle capacità a livello locale aiuterebbero a ridurre il divario tra le regioni

- *La razionalizzazione e un maggiore coordinamento tra gli enti coinvolti nelle politiche di sviluppo regionale attraverso il rafforzamento del ruolo e delle competenze degli organi dell'amministrazione centrale renderebbero più efficaci le politiche regionali.*

Dopo una modesta ripresa, l'economia si sta indebolendo

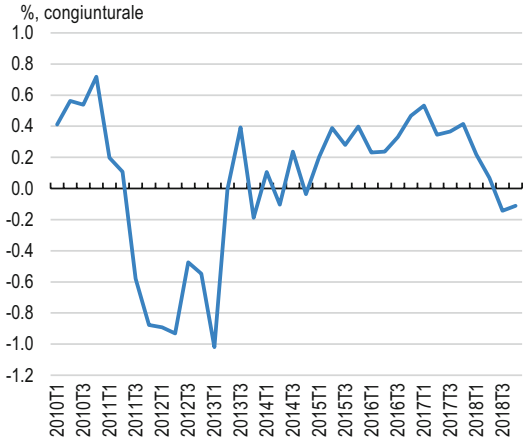
Negli ultimi anni, il contesto economico globale favorevole, una politica monetaria espansiva, le riforme strutturali e una politica di bilancio prudente hanno sostenuto la graduale ripresa economica dell'Italia. Le esportazioni, il consumo privato e, più recentemente, gli investimenti hanno trainato la crescita, rafforzata da una transizione delle industrie esportatrici verso prodotti a più elevato valore aggiunto. Il tasso di occupazione è aumentato di 3 punti percentuali dal 2015 e la salute del sistema bancario è migliorata.

Tuttavia la ripresa è rallentata. Secondo le previsioni, il PIL dovrebbe registrare una contrazione dello 0,2% nel 2019 e un aumento dello 0,5% nel 2020. La politica di bilancio espansiva e una debole crescita faranno lievitare il disavanzo pubblico, che passerà dal 2,1% del PIL nel 2018 al 2,5% nel 2019. Il bilancio 2019 persegue giustamente l'obiettivo di assistere i cittadini poveri, ma gli effetti positivi sulla crescita dovrebbero essere scarsi, in particolare a medio termine. Il nuovo reddito minimo garantito (Reddito di Cittadinanza), che sostituisce il Reddito d'Inclusione (REI), stanzia fondi supplementari significativi per i programmi di contrasto alla povertà, ma la sua efficacia dipenderà in misura cruciale da sostanziali miglioramenti dei programmi di formazione e ricerca di lavoro. L'abbassamento dell'età pensionabile a 62 anni con almeno 38 anni di contributi rallenterà la crescita nel medio termine riducendo l'occupazione tra le persone anziane e, se non applicata in modo equo sotto il profilo attuariale, accrescerà la diseguaglianza intergenerazionale e farà aumentare il debito pubblico.

In Italia perdurano problemi economici e sociali di lunga data

Il PIL reale pro capite è quasi al livello del 2000 e nettamente inferiore al picco precedente la crisi. Sebbene il tasso di occupazione sia aumentato, è ancora uno dei più bassi tra quelli dei Paesi dell'OCSE, in particolare per le donne. La qualità del lavoro è bassa e la discrepanza tra gli impieghi e le qualifiche dei lavoratori è elevata se raffrontata su scala internazionale. La crescita della produttività è stata debole o negativa negli ultimi 20 anni.

Figura A. La crescita del PIL è rallentata



Fonte: Banca dati dell'OCSE *Economic Outlook 104*, inclusi i dati più recenti.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933947692

Tabella A. Si prevede una ripresa graduale dell'economia

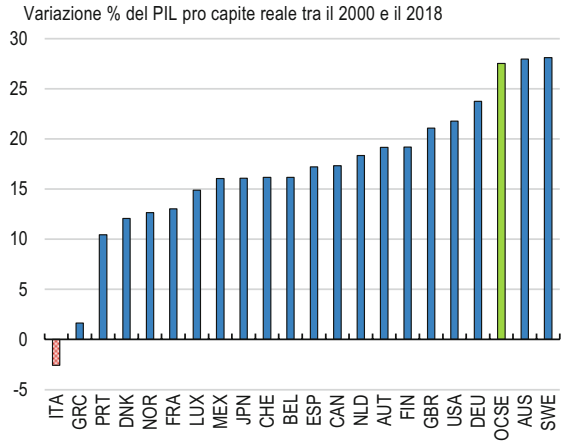
Variazione annuale %, salvo diversa indicazione

	2018	2019	2020
Prodotto interno lordo	0,8	– 0,2	0,5
Consumo privato	0,6	0,5	0,5
Investimenti fissi lordi	3,2	– 0,2	1,1
Esportazioni	1,4	2,7	2,3
Importazioni	1,8	2,1	2,7
Tasso di disoccupazione (%)	10,6	12,0	12,1
Indice dei prezzi di (saldo di bilancio) consumo	1,2	0,9	0,8
Saldo di bilancio (% del PIL)	– 2,1	– 2,5	– 3,0
Debito pubblico (lordo, % del PIL)	132	134	135
Saldo delle partite correnti (% del PIL)	2,6	2,7	2,4

Fonte: banca dati dell'OCSE *Economic Outlook 104*, inclusi i dati più recenti.

I tassi di povertà assoluta per i giovani sono nettamente aumentati in seguito alla crisi e rimangono elevati. I tassi di povertà variano notevolmente da una regione all'altra e nelle regioni meridionali sono tra i più elevati dell'Unione europea. Solo una piccola quota delle prestazioni sociali (escluse le pensioni) destinate alla popolazione in età lavorativa viene versata alle persone che ne hanno più bisogno. La penuria di opportunità professionali spinge molti giovani a emigrare, aggravando il processo di già rapido invecchiamento della popolazione.

Figura B. Il PIL pro capite dell'Italia è allo stesso livello di 20 anni fa



Fonte: Banca dati dell'OCSE *Economic Outlook 104*, inclusi i dati più recenti.
StatLink https://doi.org/10.1787/888933947787

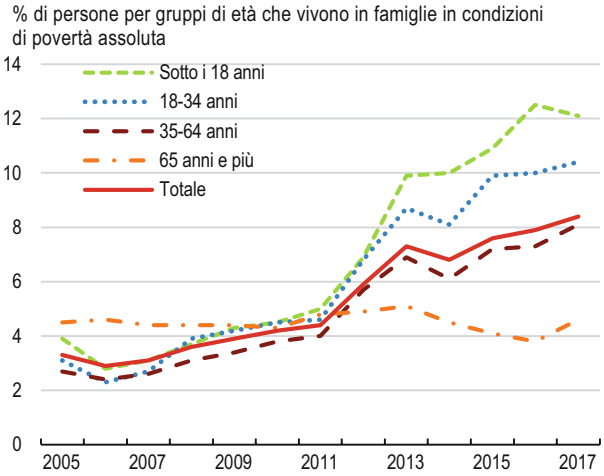
Le variazioni regionali del PIL pro capite e del tasso di occupazione, già notevoli, si sono ampliate ulteriormente negli ultimi decenni. Le disparità regionali dei tassi di occupazione spiegano in larga misura la differenza del tenore di vita tra una regione e l'altra.

Le fonti di energia rinnovabili si sono sviluppate rapidamente dal 2000 al 2015 circa, ma da allora sono in fase di stallo. L'inquinamento atmosferico è elevato in alcune aree, con conseguente mortalità elevata e danneggiando il benessere. Altre sfide ambientali sono causate da lacune della pubblica amministrazione, che portano a irregolarità nella raccolta e nel trattamento dei rifiuti e a carenze nella gestione dei rischi idrogeologici. La frammentazione amministrativa e l'autorità limitata degli organismi metropolitani costituiscono un ostacolo all'integrazione delle politiche di gestione del suolo e dei trasporti, ostacolando la definizione di politiche di crescita verde.

Un vasto pacchetto di riforme è essenziale per rafforzare la crescita e l'inclusione sociale

L'Italia deve affrontare la doppia sfida di rilanciare la crescita e renderla più inclusiva e contemporaneamente ridurre il debito pubblico. Per affrontare le sfide strutturali dell'Italia, è necessario un pacchetto di riforme pluriennali che consenta una crescita più solida e inclusiva e ripristini la fiducia nella capacità del Paese di avviare riforme. L'ambizioso pacchetto di riforme proposto nel presente studio favorirebbe l'occupazione, migliorerebbe il benessere e accelererebbe la crescita della produttività. Entro il 2030 la crescita annuale del PIL passerebbe dallo 0,6% con le politiche attuali a oltre l'1,5%. Se combinato con un aumento dell'avanzo primario a oltre il 2%, il pacchetto di riforme proposto contribuirebbe alla diminuzione del rapporto debito/PIL.

Figura C. I tassi di povertà assoluta sono aumentati durante la crisi e rimangono elevati, in particolare per i giovani



Fonte: Banca dati *Povertà* dell'ISTAT.
StatLink https://doi.org/10.1787/888933947711

L'aumento della crescita della produttività è essenziale per migliorare il tenore di vita e compensare il forte effetto negativo della demografia e della diminuzione della popolazione attiva. Ciò richiederà la promozione della concorrenza nei mercati tuttora protetti, come i servizi professionali e i servizi pubblici locali, lo sviluppo delle dinamiche d'impresa e dell'innovazione, anche attraverso incentivi mirati legati al programma Industria 4.0, la rimozione degli ostacoli che frenano la crescita delle PMI e il miglioramento dell'efficienza della pubblica amministrazione aumentando la responsabilità e la trasparenza e proseguendo la digitalizzazione del settore pubblico.

Un piano credibile a medio termine per ridurre il rapporto debito/PIL migliorerà la credibilità di bilancio e contribuirà a limitare il premio per il rischio sul debito pubblico. In assenza di una politica di bilancio sostenibile, il margine per migliorare le infrastrutture, aiutare la popolazione disagiata e fornire i servizi pubblici attesi dai cittadini si ridurrà. L'elaborazione di leggi di bilancio nel quadro del Patto di Stabilità e Crescita dell'Unione europea, che dovrebbe essere applicato in modo pragmatico, contribuirebbe a rafforzare la credibilità di bilancio costituendo un riferimento per la politica fiscale. Migliorando a breve la credibilità di bilancio, il premio per il rischio sul debito pubblico calerebbe, accelerando la diminuzione del debito pubblico.

La spesa pubblica deve diventare più efficiente e deve essere più mirata, con un sistema d'imposizione più equo L'elaborazione di spending review durante la preparazione del bilancio annuale e la loro efficace attuazione favorirebbero la definizione delle priorità e una riallocazione della spesa pubblica, contribuendo a liberare risorse per investimenti pubblici e programmi efficaci. Un più diffuso adempimento spontaneo degli obblighi tributari e il contrasto vigoroso dell'evasione fiscale sono essenziali per aumentare il gettito fiscale, consentendo di ridurre le aliquote fiscali e rendendo il sistema tributario più equo.

La salute del sistema bancario è migliorata, ma persistono alcune sfide. La strategia governativa consistente nell'occuparsi delle banche insolventi attraverso una combinazione di risoluzioni, ricapitalizzazioni e acquisizioni ha prodotto risultati. I coefficienti di capitalizzazione delle banche superano le soglie minime. La consistenza dei crediti in sofferenza nei bilanci delle banche si è nettamente ridotta negli ultimi due anni e la profittabilità delle banche è migliorata, sebbene rimanga modesta. Nel settore bancario è in corso un processo di razionalizzazione e consolidamento, ma la riforma delle banche popolari e cooperative non è ancora stata pienamente attuata. La salute del settore bancario è strettamente connessa alla finanza pubblica e ai suoi effetti sui rendimenti dei titoli di stato. Rendimenti dei titoli di stato più bassi contribuirebbero a preservare la stabilità del settore bancario.

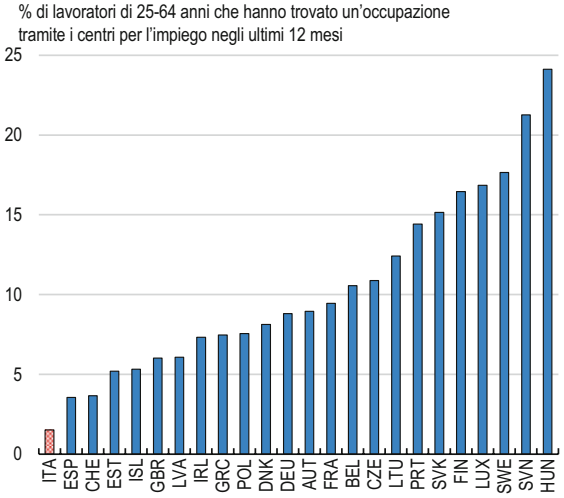
Sussidi ai lavoratori e un reddito minimo garantito a un livello moderato stimolerebbero l'occupazione e ridurrebbero la povertà

Per rendere la crescita più solida e più inclusiva è necessario aumentare il lavoro regolare. Il sistema fiscale e previdenziale e i servizi sociali in Italia possono fare di più per sostenere l'occupazione nelle regioni a basso reddito e per la partecipazione del secondo percettore di reddito alla vita lavorativa. Il trasferimento e le norme di ammissibilità del Reddito di Cittadinanza dovranno garantire che gli incentivi al lavoro siano rafforzati e non indeboliti. Il livello del trasferimento previsto dal programma attuale del Reddito di Cittadinanza rischia di incoraggiare l'occupazione informale e di creare trappole della povertà. La condizionalità che i trasferimenti siano subordinati a patti d'inclusione sociale e di occupazione ben concepiti e monitorati è essenziale per la transizione dei beneficiari verso l'occupazione. L'introduzione di un sistema di assistenza ai lavoratori e l'abbassamento delle prestazioni del reddito di cittadinanza a circa il 70% della linea di povertà relativa (il 50% del reddito mediano nazionale equivalente) contribuirebbe ad accrescere l'occupazione, in particolare nelle regioni in ritardo di sviluppo, proteggendo le famiglie dalla povertà.

Il successo di qualsiasi programma di reddito minimo garantito dipenderà dal miglioramento dei programmi di formazione e ricerca di lavoro. Ciò dipenderà dall'attuazione di un programma

pluriennale per rinnovare i centri per l'impiego grazie a più ampi investimenti in sistemi informatici, strumenti di profilazione e risorse umane, in particolare nelle regioni in ritardo di sviluppo in cui le necessità sociali sono più ampie e più urgenti. Le prospettive professionali miglioreranno grazie allo sviluppo di solide partnership con agenzie di formazione e per la ricerca di impiego del settore privato oltreché con l'estensione dei voucher formativi già esistenti ai beneficiari del Reddito di Cittadinanza e altre persone in cerca di occupazione. Una più stretta collaborazione e cooperazione tra i centri per l'impiego e i programmi di assistenza sociale dei comuni aiuteranno a conseguire gli obiettivi del Reddito di Cittadinanza. L'integrazione degli immigrati tramite corsi di lingua e di formazione professionale e la certificazione delle competenze dei migranti favoriranno l'inclusione sociale e stimoleranno la partecipazione alla forza lavoro.

Figura D. I centri per l'impiego aiutano poche persone in cerca di occupazione a trovare un lavoro

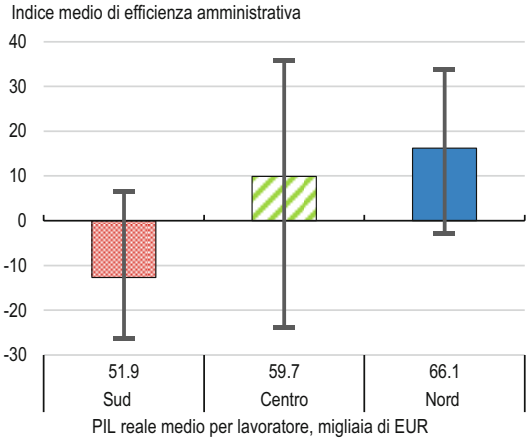


Fonte: Calcoli basati su EU-LFS 2014.
StatLink https://doi.org/10.1787/888933947730

Una maggiore efficacia delle politiche di sviluppo regionale e il rafforzamento delle capacità a livello locale aiuterebbero a ridurre il divario tra le regioni

La razionalizzazione e un maggiore coordinamento tra gli enti coinvolti nelle politiche di sviluppo regionale attraverso il rafforzamento del ruolo e delle competenze degli organi dell'amministrazione centrale renderebbero più efficaci le politiche regionali. I fondi per le politiche di sviluppo regionale devono sommarsi, e non sostituirsi, alle spese ordinarie. La pubblica amministrazione deve fornire un livello più omogeneo di servizi essenziali in tutto il Paese. L'elaborazione e l'attuazione di standard minimi di efficienza per i servizi erogati dalle amministrazioni subnazionali, quali politiche attive per il mercato del lavoro o la gestione dei rifiuti, costituirebbero un passo nella giusta direzione. Le amministrazioni pubbliche locali che in modo ripetuto non conseguano tali standard minimi dovrebbero essere oggetto di un programma di ristrutturazione in collaborazione con enti con risultati migliori e con l'amministrazione centrale per rafforzare le capacità, riorganizzare i processi e migliorare la responsabilità e la trasparenza. Una gestione più efficace delle aree metropolitane consentirebbe di migliorare l'economia di agglomerazione e rafforzare il ruolo delle aree metropolitane come motori per la crescita verde. I progressi in quest'area dipenderanno dalla condivisione di alcune funzioni e del budget delle regioni e dei comuni con organismi delle aree metropolitane.

Figura E. Una maggiore efficienza dei comuni è associata a una produttività più elevata



Nota: L'indice di efficienza amministrativa è la differenza percentuale tra le necessità di spesa stimate per le condizioni attuali e la spesa reale. Un valore più elevato indica una maggiore efficienza.
Fonte: OpenCivitas e la banca dati dell'OCSE *Regional Statistics*.
StatLink https://doi.org/10.1787/888933947749

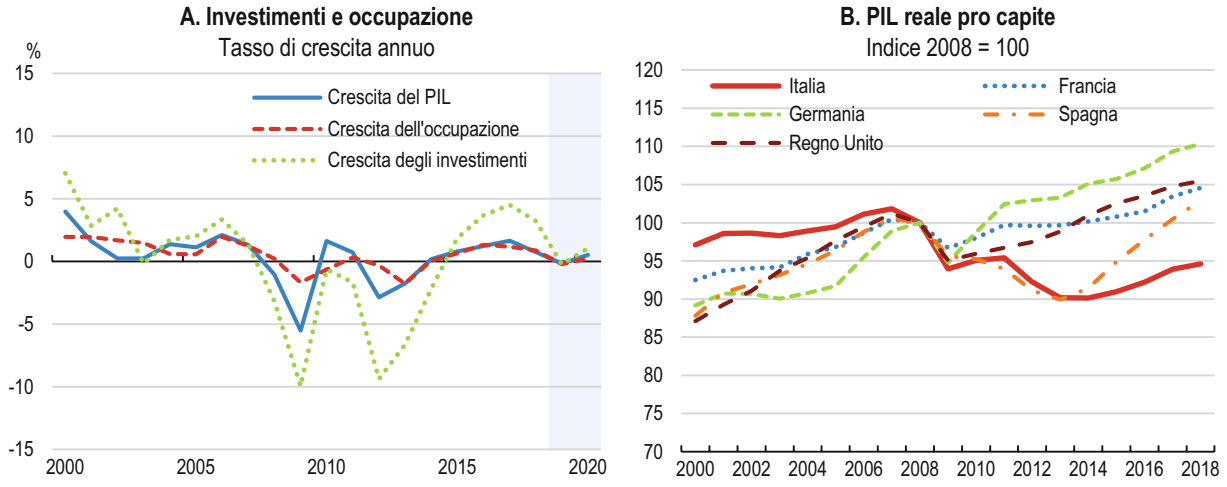
PRINCIPALI CONCLUSIONI	PRINCIPALI RACCOMANDAZIONI
Stimolare una crescita sostenuta e inclusiva	
In seguito a una modesta ripresa economica, il PIL reale pro capite è ancora inferiore a quello del 2000 e l'economia sta rallentando. La salute del sistema bancario è nettamente migliorata, ma persistono alcune sfide. La povertà continua ad essere elevata, in particolare tra i giovani. Il bilancio 2019 presenta un allentamento della politica di bilancio, principalmente attraverso la crescita della spesa corrente (soprattutto le prestazioni sociali). L'allentamento delle regole di accesso al pensionamento anticipato porterà all'aumento della già elevata spesa pensionistica. Il rapporto debito/PIL aumenterà gradualmente e le finanze pubbliche continueranno ad essere vulnerabili agli incrementi dei tassi d'interesse.	Elaborare un programma pluriennale di riforme istituzionali, economiche e sociali e non abrogare le importanti misure adottate negli ultimi anni. Accrescere la credibilità di bilancio stabilendo un piano di bilancio a medio termine nel quadro del Patto di Stabilità e Crescita dell'Unione europea, mirato all'aumento costante dell'avanzo primario. Continuare ad attuare riforme a sostegno della produttività, tra cui provvedimenti per rendere il sistema giudiziario più efficiente tramite il miglioramento delle procedure amministrative e un più ampio ricorso a sistemi alternativi di risoluzione delle controversie. Applicare pienamente le riforme delle banche popolari e cooperative e completare la riforma del regime di insolvenza. Abrogare le modifiche alle regole sul pensionamento anticipato introdotte nel 2019 e mantenere il nesso tra l'età pensionabile e la speranza di vita.
Il sistema di imposizione fiscale è complesso e l'amministrazione tributaria molto frammentata. Molte spese fiscali non sono adeguatamente mirate. Nonostante alcuni progressi recenti, l'evasione fiscale rimane elevata e i pagamenti in contanti sono più frequenti che in tutti gli altri Paesi.	Continuare a migliorare l'adempimento spontaneo degli obblighi tributari ed evitare i condoni fiscali ripetuti. Abbassare la soglia massima per i pagamenti in contanti. Abolire le spese fiscali non adeguatamente mirate o che presentano obiettivi superati. Continuare a migliorare il coordinamento tra gli enti dell'amministrazione fiscale.
Gli investimenti pubblici sono diminuiti in termini di quota del PIL. Le amministrazioni centrali e locali non sono riuscite a impiegare tutti i fondi disponibili per gli investimenti pubblici a causa di una preparazione insufficiente dei progetti e della lentezza di esecuzione. Il nuovo codice degli appalti pubblici è ben concepito, ma la lentezza nella sua attuazione ha frenato gli investimenti pubblici.	Creare, come previsto, un'unità di supporto tecnico per gli investimenti pubblici ricorrendo a strutture amministrative esistenti e assicurare che abbia le capacità e le risorse adeguate. Semplificare gli aspetti più complessi del codice degli appalti pubblici, preservando però i poteri dell'autorità anticorruzione. Elaborare un programma completo di sviluppo territoriale e investimenti pubblici, collegando lo sviluppo delle infrastrutture e la gestione del territorio.
Riforme fiscali e previdenziali per ridurre la povertà e promuovere l'occupazione	
La povertà rimane elevata, in particolare nelle regioni meno sviluppate e tra le famiglie con figli, mentre la povertà delle persone che lavorano è in crescita. Il nuovo programma di reddito garantito (Reddito di Cittadinanza) aumenterà notevolmente le risorse per il contrasto alla povertà, ma la sua sostenibilità ed efficacia richiedono un drastico miglioramento dei servizi sociali e dei centri per l'impiego. Gli adulti disoccupati ricevono scarso sostegno da parte dei centri per l'impiego in termini di formazione e ricerca di lavori stabili nel settore formale.	Attuare un programma pluriennale per rinnovare i centri per l'impiego basato sull'applicazione di standard di servizio essenziali e investimenti più cospicui in sistemi informatici, strumenti di profilazione e risorse umane. Garantire la capacità di amministrare il Reddito di Cittadinanza sfruttando e rafforzando, ove necessario, i servizi di assistenza sociale dei comuni e creando una stretta collaborazione tra questi ultimi e i centri per l'impiego pubblici. Offrire più posti di qualità per l'assistenza all'infanzia a un costo basso rispetto agli stipendi medi, privilegiando le regioni con un tasso di occupazione femminile basso.
Il tasso di occupazione, pur avendo raggiunto un livello storicamente elevato, rimane basso rispetto agli standard internazionali. Il lavoro informale è diffuso, in particolare nelle regioni meno sviluppate. Le attuali norme fiscali e previdenziali sono complesse e conducono ad aliquote fiscali effettive elevate, in particolare per i lavoratori a basso reddito e la partecipazione del secondo percettore di reddito alla vita attiva, riducendo gli incentivi a cercare un lavoro nel settore formale. Il Reddito di Cittadinanza rischia di ridurre ulteriormente gli incentivi.	Ridurre il cuneo fiscale per i lavoratori a basso reddito e la partecipazione del secondo percettore di reddito alla vita attiva attraverso la diminuzione dei contributi sociali a carico del datore di lavoro e mediante riforme fiscali e previdenziali, mantenendo però la progressività del sistema d'imposizione. Abbassare e ridurre progressivamente nel tempo le prestazioni del Reddito di Cittadinanza e introdurre un sussidio per i lavoratori occupati a basso reddito per incoraggiare i beneficiari a cercare un impiego nel settore formale.
Aumento dell'efficacia degli investimenti nello sviluppo regionale e rafforzamento delle capacità al livello locale	
Il contesto istituzionale delle politiche di sviluppo regionale è complesso e il coordinamento tra gli enti, a livello centrale e locale, è carente, dando luogo a una scarsa erogazione dei fondi di sviluppo regionale e dei fondi di coesione europei e contribuendo a mantenere il divario tra le regioni.	Razionalizzare e migliorare il coordinamento tra gli enti coinvolti nelle politiche di sviluppo regionale attraverso il rafforzamento del ruolo e delle competenze degli organi dell'amministrazione centrale.

PRINCIPALI CONCLUSIONI	PRINCIPALI RACCOMANDAZIONI
Gli organismi di governance metropolitani dispongono di scarsi poteri, limitando le economie di agglomerazione.	Attribuire maggior peso agli organismi di governance metropolitani con il trasferimento di alcuni poteri delle regioni e delle province.
L'Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro (ANPAL) dispone di un potere limitato per assicurare che le agenzie regionali raggiungano gli standard di servizio essenziali.	Conferire all'ANPAL il potere di ristrutturare i centri per l'impiego che ripetutamente non riescono a raggiungere gli obiettivi concordati.
Molti rifiuti urbani sono riciclati, ma il tasso di rifiuti riciclati varia notevolmente tra una regione e l'altra, provocando danni per la salute in alcune aree e impedendo una crescita verde.	Ristrutturare le attività di gestione dei rifiuti delle amministrazioni locali che ripetutamente non riescono a raggiungere gli obiettivi per la raccolta e il riciclaggio dei rifiuti.

Principali approfondimenti

Negli ultimi 4 anni, il contesto economico globale favorevole, una politica monetaria espansiva, le riforme strutturali e una politica di bilancio prudente hanno sostenuto la graduale ripresa economica dell'Italia. Le esportazioni, il consumo privato e, più di recente, gli investimenti sono stati i principali motori della ripresa sostenuta da una domanda estera in aumento, una transizione delle industrie esportatrici verso prodotti a più elevato valore aggiunto e riforme del mercato del lavoro che hanno contribuito a far aumentare il tasso di occupazione di 3 punti percentuali (Figura 1, riquadro A).

Figura 1. La ripresa economica dell'Italia è stata debole



Fonte: Banca dati dell'OCSE *Economic Outlook 104*, inclusi i dati più recenti.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933947768

Tuttavia, la ripresa sta rallentando, dopo essere stata più debole rispetto a quella di altri Paesi, e il PIL reale pro capite è ancora al di sotto del suo picco precedente la crisi (Figura 1, riquadro B). Inoltre, le ripercussioni sociali ed economiche della crisi si fanno ancora sentire. I tassi di povertà rimangono elevati, in particolare tra i giovani, e il PIL reale pro capite è quasi lo stesso di 20 anni fa. Lo scarso aumento della produttività e le diseguaglianze sociali e regionali costituiscono sfide presenti da tempo. L'Italia registra buoni risultati in alcuni settori legati al benessere, quali l'equilibrio tra vita privata e professionale, i rapporti sociali e lo stato di salute, ma è più debole in altri, come la qualità ambientale, l'istruzione e le competenze, con le regioni più povere che raggiungono risultati nettamente peggiori di quelle più avanzate.

L'accelerazione della crescita economica, la riduzione dei divari regionali e sociali e la garanzia per le generazioni future di usufruire degli stessi servizi ambientali di oggi costituiscono delle sfide che richiederanno decise azioni dei poteri pubblici. In tale contesto, i principali messaggi del presente studio sono:

- Elaborare e attuare un piano credibile a medio termine di profonde riforme strutturali è essenziale per incrementare la produttività, aumentare l'occupazione e la qualità del lavoro

e ridurre la povertà, nonché per consolidare l'equilibrio di bilancio. Ulteriori progressi nell'accrescere l'efficienza della pubblica amministrazione, ridurre gli ostacoli amministrativi e aumentare la concorrenza sarebbero utili per il conseguimento di tale obiettivo. Le politiche fiscali e della spesa pubblica dovrebbero concentrarsi sulla promozione dell'adempimento spontaneo degli obblighi tributari, sul sostegno a programmi d'investimento efficienti e assicurarsi che la spesa pubblica sia sostenibile, ben mirata ed equa sotto il profilo intergenerazionale.

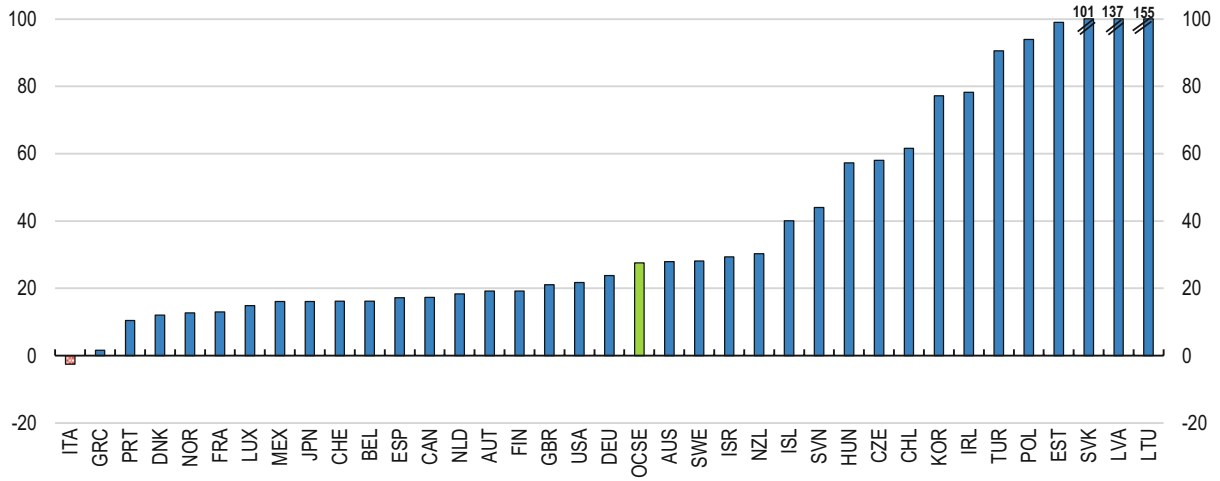
- Il contrasto ai significativi divari sociali e regionali dipende dall'aumento dell'occupazione nel settore formale e dal potenziamento delle competenze. L'introduzione di sussidi per i lavoratori e un reddito minimo garantito a un livello moderato, come il Reddito di Cittadinanza, rafforzerebbero gli incentivi al lavoro. Sono necessari sostanziali miglioramenti dei programmi di formazione e ricerca di lavoro per ampliare le prospettive professionali e ridurre il disallineamento tra l'impiego e le competenze e la povertà.
- Il potenziamento dell'efficienza e dell'efficacia della pubblica amministrazione e delle politiche regionali è un prerequisito per fornire beni e servizi pubblici di base sull'intero territorio, proteggere l'ambiente e creare migliori opportunità e una maggiore sicurezza economica e sociale per tutti.

La crescita stagna tra perduranti sfide sociali ed economiche

In Italia perdurano problemi economici e sociali di lunga data. I livelli materiali di vita, misurati dal PIL pro capite, sono circa gli stessi del 2000 (Figura 2) e inferiori dell'8% al picco precedente la crisi. I tassi di povertà assoluta per i giovani sono nettamente aumentati in seguito alla crisi e rimangono elevati (Figura 3). Sebbene il tasso di occupazione sia aumentato, è ancora uno dei più bassi tra quelli dei Paesi dell'OCSE. La qualità del lavoro, stimata in base all'OECD Job Quality Framework, è bassa (OECD, 2018) e il disallineamento tra gli impieghi e le qualifiche dei lavoratori è elevata se raffrontata su scala internazionale. Il livello d'investimento, pur essendo in ripresa, si attesta solo all'80% della media del 2005-2008, mentre la crescita della produttività è stata debole o negativa negli ultimi 20 anni.

Figura 2. Il PIL pro capite dell'Italia è allo stesso livello di 20 anni fa

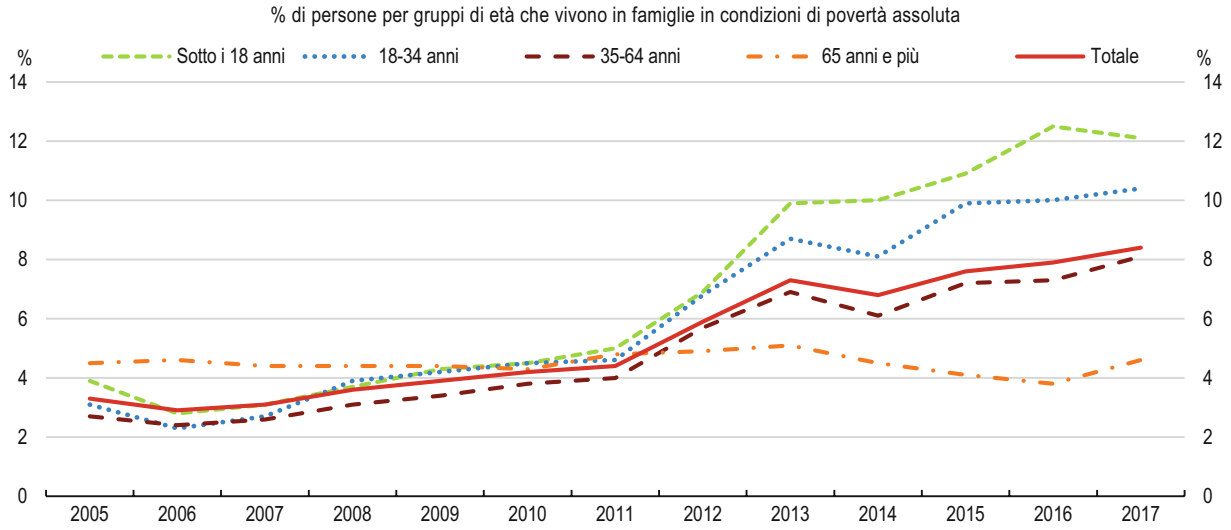
Differenza percentuale del PIL reale pro capite tra il 2000 e il 2018



Fonte: Banca dati dell'OCSE *Economic Outlook 104*, inclusi i dati più recenti.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933947787

Figura 3. I tassi di povertà assoluta sono aumentati durante la crisi e rimangono elevati, in particolare per i giovani[1]



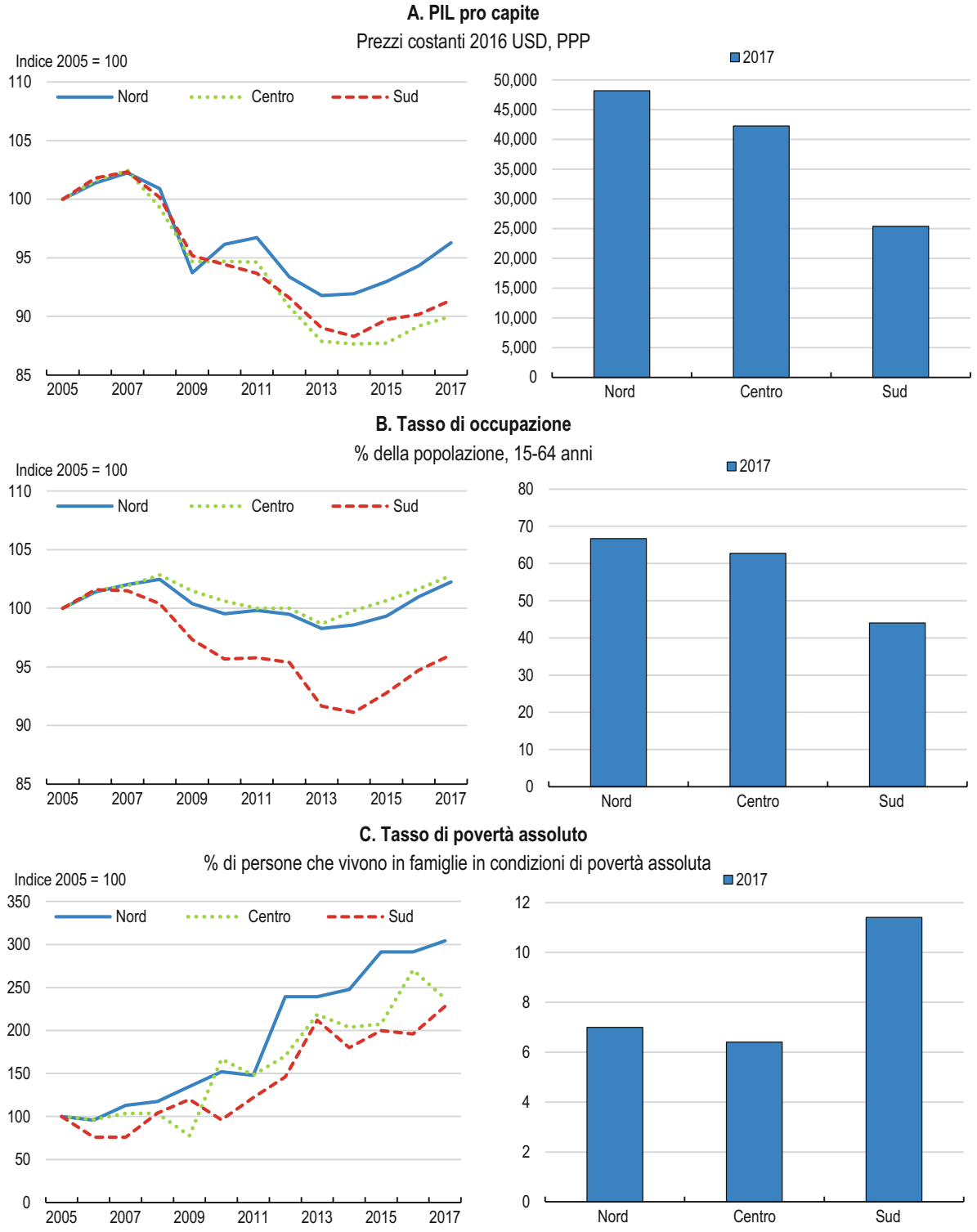
1. L'indicatore di povertà assoluta dell'ISTAT presenta la quota di individui appartenenti a famiglie con una spesa complessiva dei consumi inferiore a un minimo socialmente necessario, corretto per il numero e l'età dei membri della famiglia e i livelli dei prezzi nella località.
Fonte: Banca dati *Povertà* dell'ISTAT.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933947806

La società italiana continua ad essere afflitta da forti disparità regionali. Le notevoli differenze regionali in materia di PIL pro capite e occupazione si sono ulteriormente ampliate negli ultimi 20 anni mentre i tassi di povertà hanno raggiunto un picco durante la crisi anche nelle regioni settentrionali e rimangono elevati (Figura 4) come descritto in dettaglio nel capitolo tematico. Le differenze regionali dei tassi di occupazione, particolarmente marcate per le donne, spiegano in larga misura le differenze del tenore di vita tra le regioni più ricche e le più povere. Un'elevata percentuale dei giovani, soprattutto nelle regioni meno sviluppate, non lavora e non partecipa ad alcun ciclo di istruzione o di formazione, riducendo il capitale umano e pregiudicando le prospettive di lavoro. La penuria di opportunità professionali spinge molti giovani a emigrare aggravando il processo di già rapido invecchiamento della popolazione e privando il Paese di energia, talenti e spirito imprenditoriale.

Gli indicatori del benessere in Italia continuano ad essere inferiori a quelli di altri Paesi per vari aspetti, riflettendo problemi sociali, economici e ambientali (Figura 5). L'Italia ottiene risultati migliori della media OCSE per l'equilibrio tra vita privata e professionale, i rapporti sociali e lo stato di salute, ma continua ad avere risultati inferiori in altri settori, in particolare il benessere soggettivo, la qualità ambientale, i posti di lavoro e i redditi da lavoro, l'alloggio, l'istruzione e le competenze. Le disparità regionali sono maggiori per il benessere che per il solo reddito, con le regioni meridionali che ottengono risultati peggiori di quelle settentrionali, tranne che nei settori quali l'ambiente e, in qualche misura, la partecipazione civica (Figura 6).

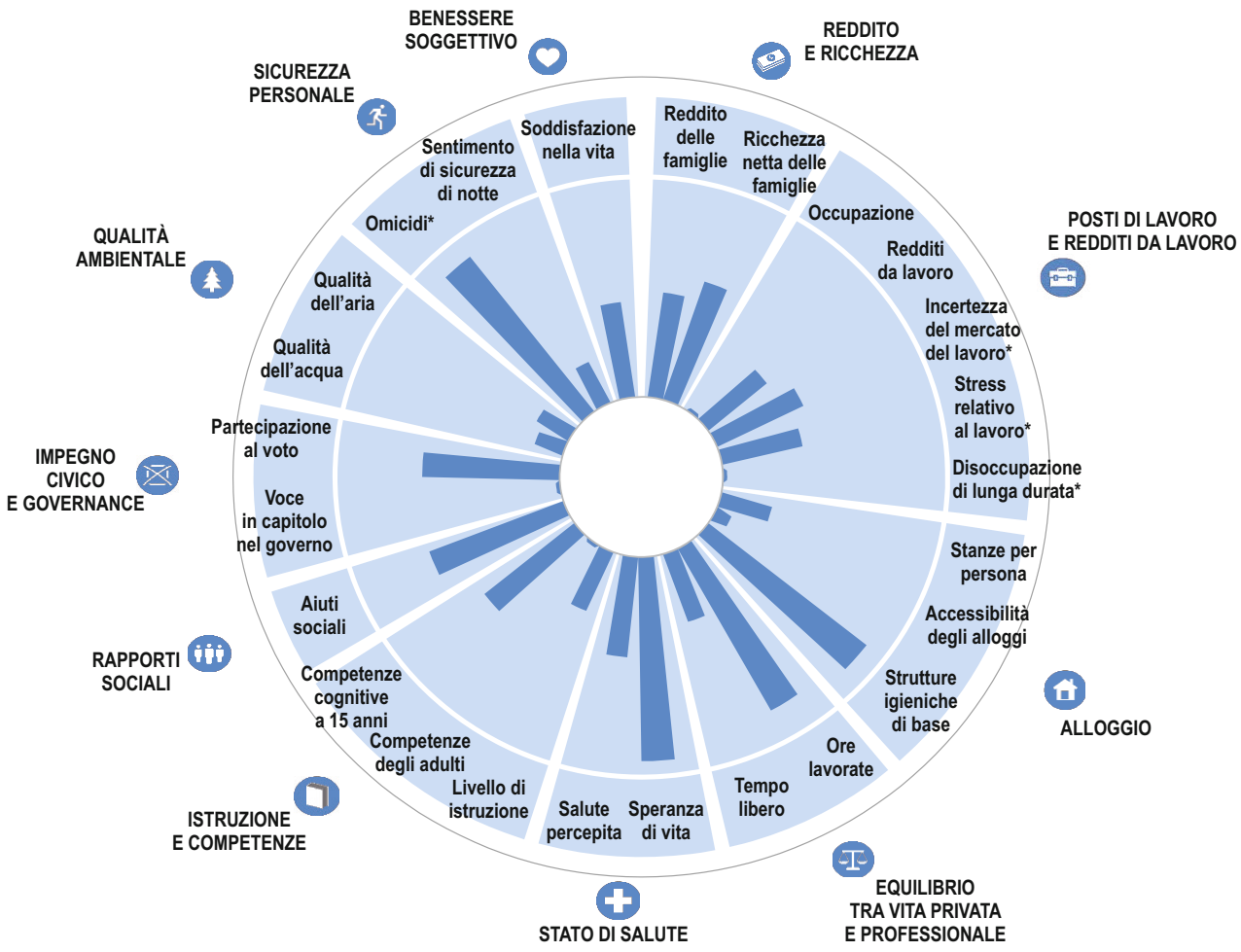
Figura 4. Le disparità regionali per il PIL pro capite, la povertà e l'occupazione sono elevate, e in aumento



Fonte: Calcoli dell'OCSE e banca dati *Regionale dell'ISTAT*.

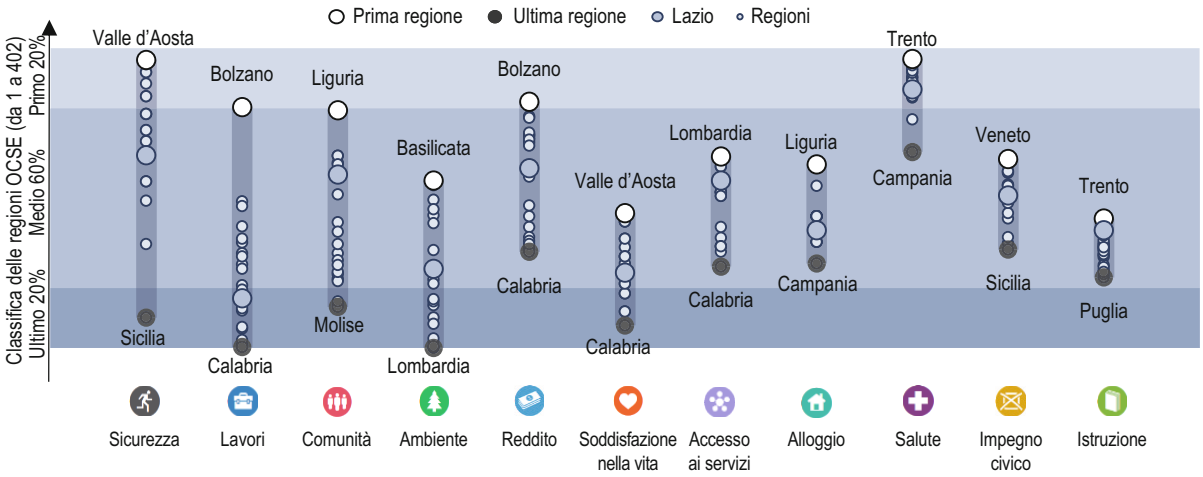
StatLink https://doi.org/10.1787/888933947825

Figura 5. Il benessere dell'Italia continua ad essere inferiore a quello dei Paesi analoghi in molte dimensioni



Nota: Il grafico illustra i punti di forza e le debolezze relative dell'Italia in materia di benessere rispetto ad altri Paesi dell'OCSE. Sia per gli indicatori positivi che negativi (quali gli omicidi, indicati con un *), le barre più lunghe indicano sempre risultati migliori (cioè un maggior benessere), mentre le barre più corte rappresentano risultati peggiori (cioè un minor benessere). Se mancano i dati per un determinato indicatore, il segmento corrispondente del cerchio è ombreggiato in bianco.
Fonte: OECD (2017) OECD Better Life Index.

Figura 6. La dispersione regionale dell'Italia in materia di benessere è elevata



Fonte: Banca dati dell'OCSE *Regional Well-Being*.

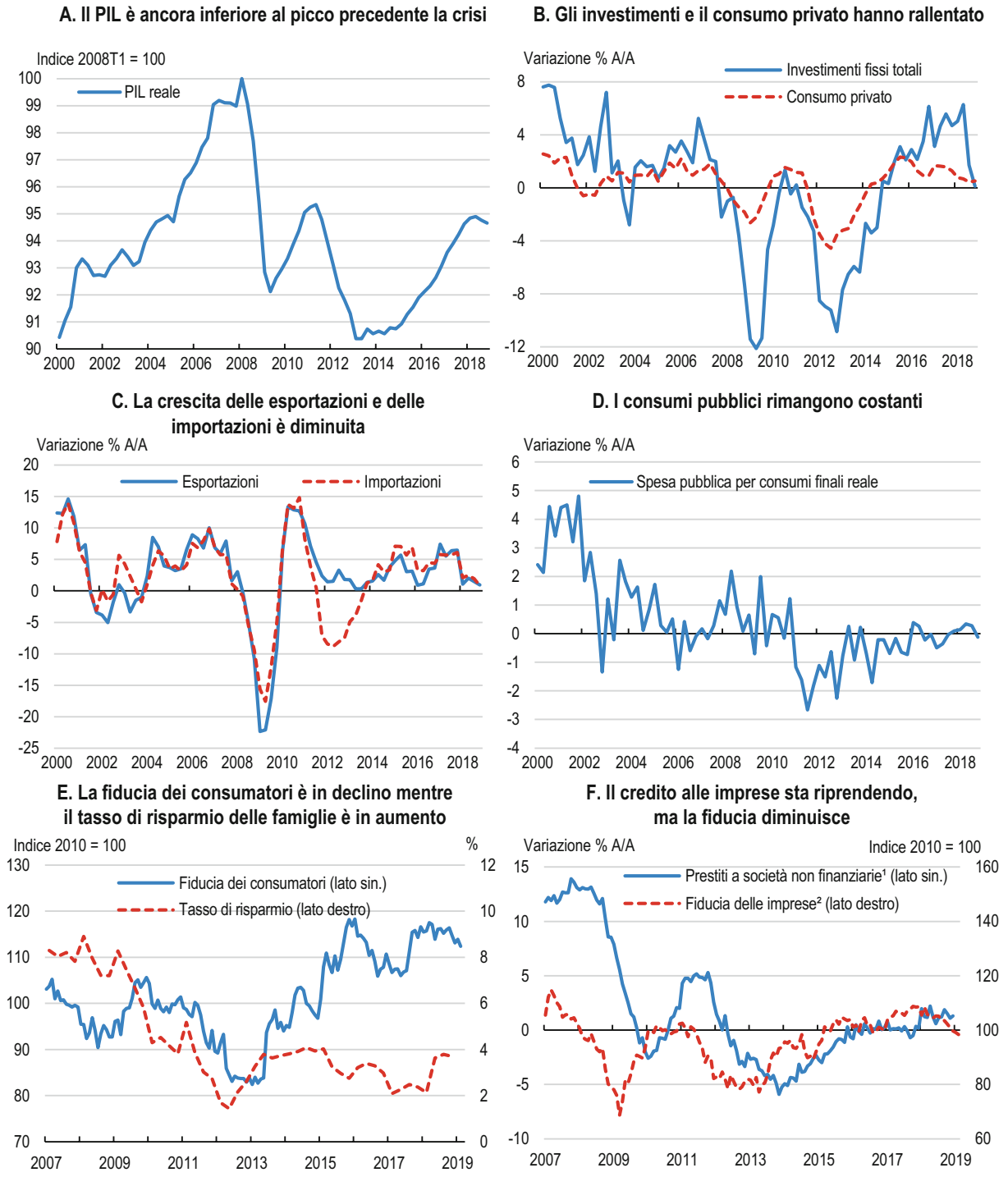
La crescita è in stallo

Le esportazioni e i consumi privati sono più deboli (Figura 7). Una domanda esterna più debole e le incertezze sugli accordi commerciali globali hanno penalizzato le esportazioni (Figura 7, riquadro C). L'analisi suggerisce che dal 2010 le esportazioni italiane si sono orientate verso settori a valore aggiunto più elevato, meno esposti alla concorrenza dei Paesi a basso costo (Bugamelli et al., 2017). Gli indicatori relativi basati sui prezzi e i costi sono rimasti quasi invariati dal 2011 (Figura 8), il che suggerisce che le variazioni dei prezzi e dei costi di produzione hanno svolto solo un ruolo secondario nell'aumento e nel calo delle esportazioni. Le esportazioni sono calate nel primo semestre del 2018, ma si sono in qualche misura riprese in seguito.

Il rallentamento dell'aumento dell'occupazione e stipendi reali più bassi hanno frenato la crescita del consumo privato e, alimentando l'incertezza, hanno contribuito all'incremento del tasso di risparmio delle famiglie (Figura 7, riquadro E). La qualità del lavoro è bassa (OECD, 2018). Una percentuale crescente di nuovi posti di lavoro è temporanea, in seguito alla scadenza delle esenzioni dagli oneri sociali per i contratti a tempo indeterminato. La disoccupazione è diminuita, ma rimane elevata, in particolare per i giovani e le donne (Figura 9), mentre persone in cerca di lavoro, scoraggiate, hanno iniziato a lasciare il mercato del lavoro. Nello stesso tempo, nel 2018 i prezzi dell'energia hanno fatto lievitare l'inflazione dei prezzi al consumo, che ha leggermente superato la crescita degli stipendi del settore privato, riducendo i guadagni di potere di acquisto delle famiglie. Mentre gli stipendi del settore pubblico sono cresciuti in modo significativo nel secondo trimestre del 2018, dopo 10 anni di blocco dei salari, l'aumento degli stipendi del settore privato rimane modesto e al di sotto dell'inflazione dei prezzi al consumo.

Il debito delle famiglie rimane stabile a circa il 60% del reddito lordo disponibile, a circa 40 punti percentuali al di sotto della media dell'area Euro. Inoltre, la quota del debito delle famiglie detenuto dalle famiglie vulnerabili (definite come quelle con un rapporto di servizio del debito superiore al 30% del reddito disponibile e con un reddito disponibile inferiore a quello mediano) è più bassa rispetto al passato, ossia circa l'11% a fronte del 24% nel 2008 (Banca d'Italia, 2018).

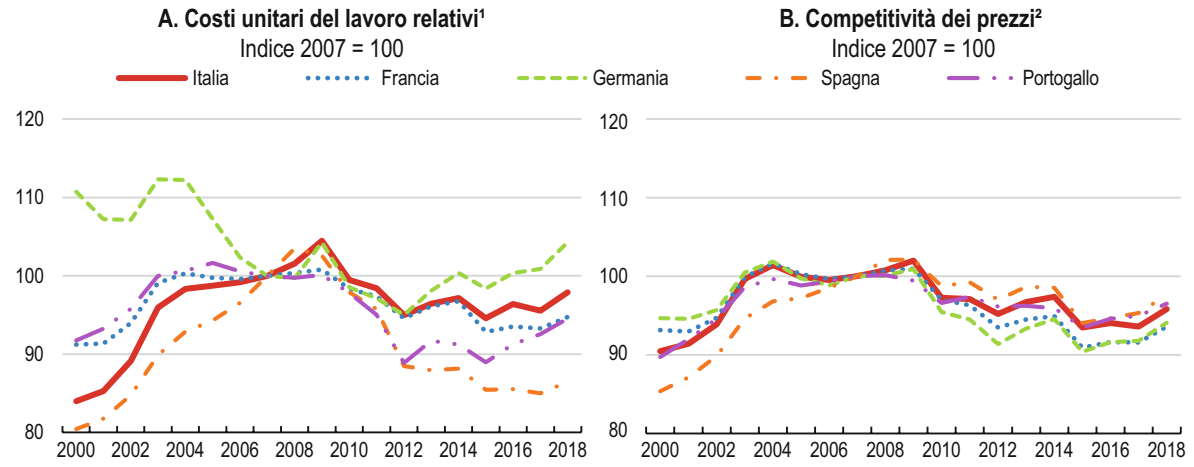
Figura 7. La ripresa si è indebolita, con la crescita del consumo privato e le esportazioni in recesso



1. Corretto per la cartolarizzazione.
2. Settori del commercio al dettaglio, dei servizi, della costruzione e della produzione.
Fonte: Banca dati dell'OCSE *Economic Outlook 104*, inclusi i dati più recenti; ISTAT e Banca d'Italia.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933947844

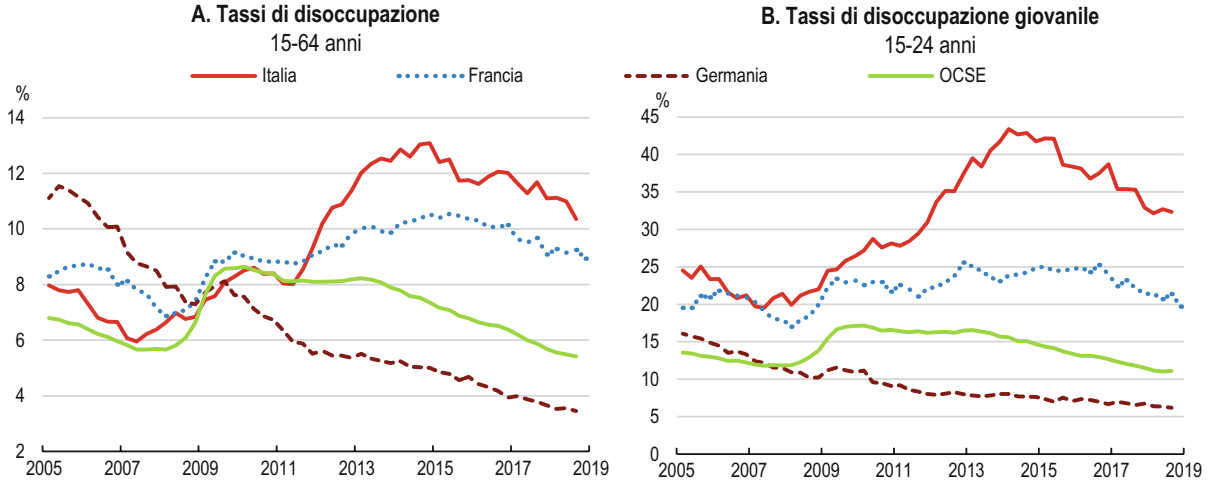
Figura 8. La competitività dei prezzi e i costi unitari del lavoro relativi sono invariati



1. Rapporto dei costi unitari del lavoro rispetto a quelli dei partner commerciali. Un aumento corrisponde a una competitività più bassa.
2. Tasso di cambio effettivo reale, pesi IPC. Un aumento corrisponde a una competitività più bassa.
Fonte: Banca dati dell'OCSE *Economic Outlook 104*, inclusi i dati più recenti.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933947863

Figura 9. La disoccupazione è diminuita, ma rimane elevata, in particolare per i giovani

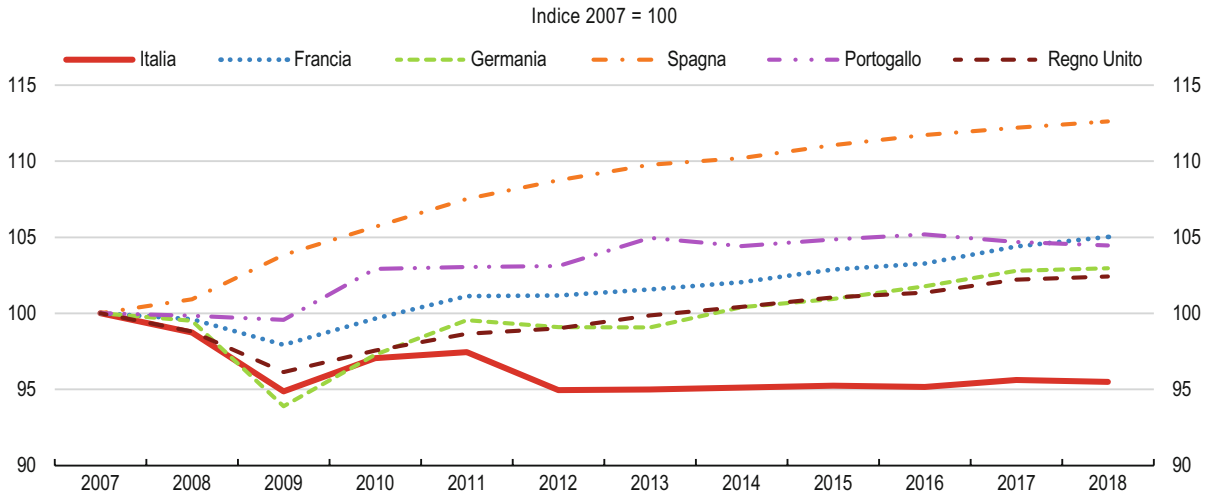


Fonte: Banca dati dell'OCSE *Labour Force Statistics*.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933947882

L'aumento della produttività è rimasto debole dai primi anni 2000 (Figura 10). Un segnale incoraggiante viene dall'investimento privato che è aumentato dal 2015, partendo da un livello molto basso, sostenuto di recente da incentivi fiscali per l'investimento privato legati al programma Industria 4.0 e dal rinnovo dei prestiti bancari a società non finanziarie (Figura 7, riquadro F; Figura 11, Riquadro A). I tassi dei prestiti bancari sono rimasti bassi, anche se hanno iniziato ad aumentare dalla metà del 2018 sulla scia dell'aumento dei rendimenti dei titoli di Stato. I prestiti bancari al settore manifatturiero e dei servizi sono aumentati dalla fine del 2017, anche se di recente a un ritmo più moderato, grazie a una redditività e a bilanci in miglioramento. I prestiti bancari al settore delle costruzioni continuano a calare, riflettendo la congiuntura sempre negativa e la bassa redditività del settore.

Figura 10. La produttività aggregata[1] non è aumentata per molti anni



1. PIL reale per lavoratore.
Fonte: Banca dati dell'OCSE *Economic Outlook 104*, inclusi i dati più recenti.

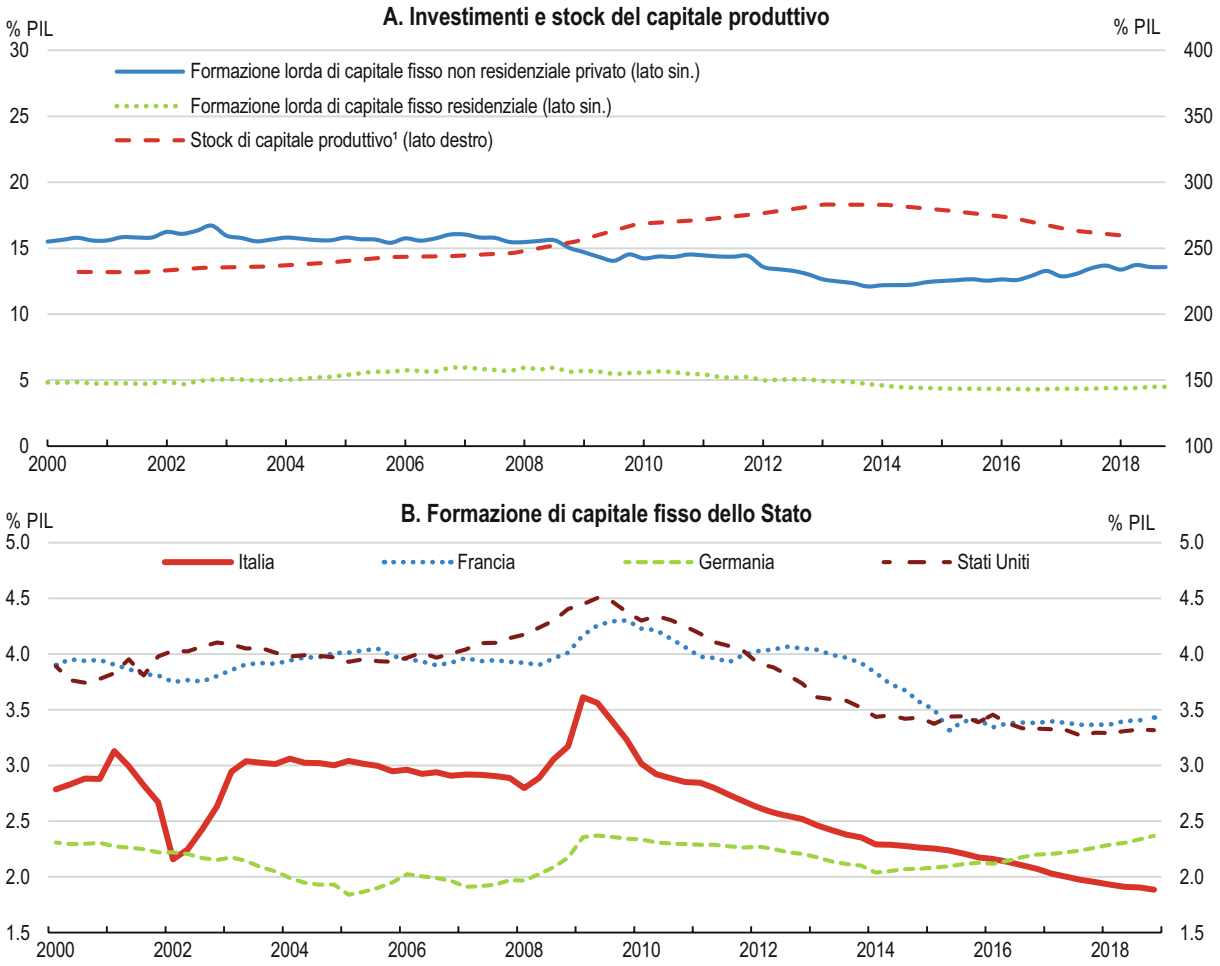
StatLink https://doi.org/10.1787/888933947901

Gli investimenti pubblici continuano a diminuire, frenati dai ritardi che caratterizzano da tempo la pianificazione e l'esecuzione e che si traducono in fondi non spesi. Gli investimenti pubblici sono diminuiti a meno del 2% del PIL e sono attualmente al livello minimo degli ultimi 25 anni (Figura 11, Riquadro B). Dall'inizio del 2015, l'attività edilizia si è mantenuta a livelli inferiori del 10% a quelli della metà degli anni '90 e inferiori del 40% al picco che ha preceduto la crisi. Tuttavia, alcuni indicatori suggeriscono una ripresa incipiente con le richieste di mutui e il numero di permessi di costruire in aumento, mentre i prezzi degli alloggi hanno smesso di calare.

Una politica fiscale espansiva e una crescita modesta fanno aumentare i rischi di un debito pubblico elevato

La legge di bilancio 2019 comprende nuove misure per un importo pari allo 0,6% del PIL, consistenti principalmente in un aumento della spesa sociale (Riquadro 1). Dopo le discussioni con la Commissione europea, il Governo ha deciso di abbassare l'obiettivo di disavanzo di bilancio dal 2,4% al 2% del PIL, ipotizzando che il PIL cresca dell'1% nel 2019. In seguito a questa decisione, la Commissione ha interrotto il processo di apertura di una procedura per disavanzo eccessivo nei confronti dell'Italia. Tra le principali misure per il 2019 figurano la disattivazione degli incrementi previsti delle aliquote IVA, l'abbassamento dell'età del pensionamento anticipato (per un periodo di tre anni), l'introduzione di un nuovo e più generoso programma di reddito minimo garantito (il Reddito di Cittadinanza) e una riduzione degli oneri fiscali per i lavoratori autonomi e le micro-imprese tramite l'estensione del regime fiscale semplificato (la cosiddetta *flat tax*). Questi provvedimenti espansivi saranno solo parzialmente compensati da alcuni tagli alle spese e tasse più elevate sul reddito da impresa, principalmente tramite misure volte ad aumentare le entrate provenienti da banche e compagnie di assicurazione, l'abolizione delle riduzioni fiscali per il capitale societario e della nuova imposta sul reddito da impresa e del programma di super-ammortamento degli investimenti. La legge di bilancio prevede inoltre sensibili aumenti delle aliquote IVA per un importo pari a circa l'1,3% del PIL nel 2020 e l'1,6% nel 2021, portando a una diminuzione del disavanzo di bilancio, secondo le stime del Governo, fino all'1,8% del PIL nel 2020 e all'1,5% nel 2021.

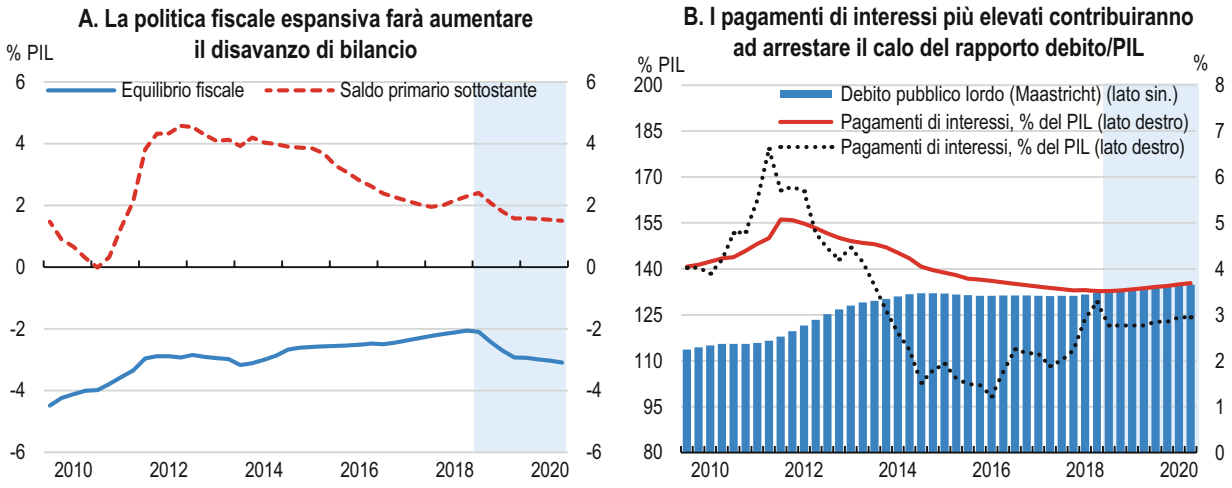
Figura 11. Gli investimenti privati sono in aumento, mentre gli investimenti pubblici hanno raggiunto i minimi storici



1. Totale economia meno alloggi.
Fonte: Banca dati dell'OCSE *Economic Outlook 104*, inclusi i dati più recenti; e banca dati dell'OCSE *National Accounts*.
StatLink https://doi.org/10.1787/888933947920

Secondo le stime riportate nel presente *Studio*, il disavanzo pubblico aumenterà passando dal 2,1% del PIL nel 2018 al 2,5% nel 2019 (Figura 12, Riquadro A). La differenza con le stime del Governo può essere attribuita al calo previsto del PIL reale nel 2019 (-0,2%) e a una crescita inferiore del deflatore del PIL. Queste stime ipotizzano inoltre che il Governo non aumenterà le aliquote IVA come previsto per il 2020-2021. Per questo motivo, e a condizione che non intervengano altri significativi cambiamenti, si prevede che il disavanzo di bilancio aumenti ulteriormente fino al 3% del PIL nel 2020. Visto il lento ritmo della crescita, l'inflazione bassa, i costi degli interessi in aumento e un maggiore disavanzo, il rapporto del debito pubblico sul PIL (basato sui parametri di Maastricht) smetterà di diminuire e crescerà attestandosi al 135% del PIL nel 2020 (Figura 12, Riquadro B). Nel lungo termine, a politiche invariate il debito crescerà gradualmente. Se gli spread dovessero ampliarsi di nuovo, l'aumento del rapporto debito/PIL sarebbe notevolmente più rapido (Figura 13).

Figura 12. La politica di bilancio diventerà espansiva e l'indice di indebitamento diminuirà appena

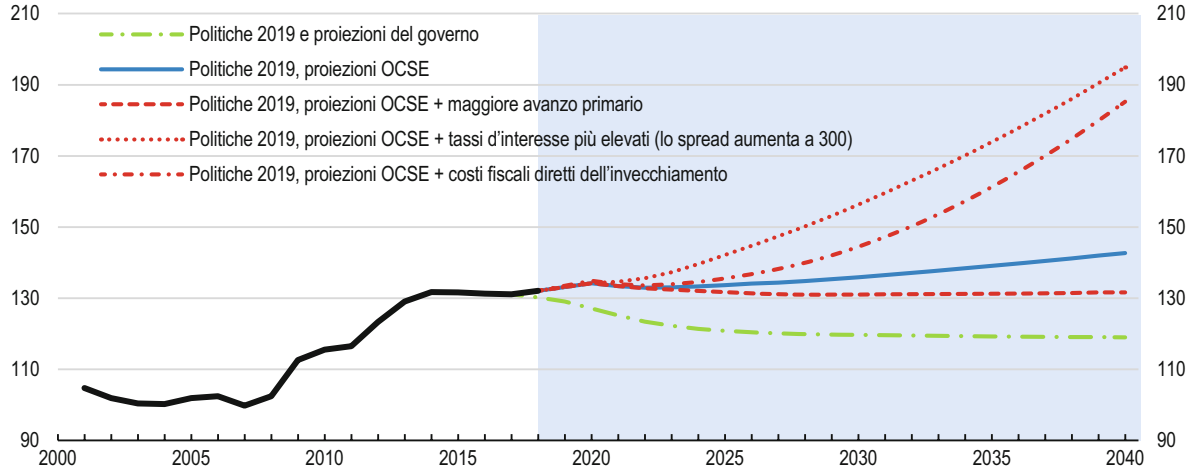


Fonte: Banca dati dell'OCSE *Economic Outlook 104*, inclusi i dati più recenti.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933947939

Figura 13. Con le politiche attuali il rapporto debito/PIL rimarrà elevato e vulnerabile ai rischi

Debito pubblico previsto con gli scenari dei tassi d'interesse, del bilancio e delle politiche del 2019, percentuale del PIL



Nota: Lo scenario dei «costi fiscali diretti dell'invecchiamento» ipotizza che i costi legati all'invecchiamento (spese per le pensioni, servizi sanitari, assistenza di lunga durata, meno la spesa ridotta per l'istruzione visto il declino della popolazione in età scolastica) superiori alla spesa sostenuta nel 2020 siano finanziati attraverso il debito. Le ipotesi alla base di ciascuno scenario di debito sono riassunti nella Tabella 1.
Fonte: Calcoli dell'OCSE

StatLink https://doi.org/10.1787/888933947958

Tabella 1. Ipotesi degli scenari della sostenibilità del debito del bilancio 2019 [modifiche della tabella non registrate]

		2020	2025	2030	2035	2040
Politiche 2019 e proiezioni del Governo						
Crescita del PIL reale	%, annua	1,1	0,5	0,6	0,8	1,0
Saldo di bilancio primario	% PIL	2,0	2,4	2,4	2,4	2,4
Crescita del deflatore del PIL	%, annua	1,8	2,0	2,0	2,0	2,0
Tasso d'interesse nominale effettivo implicito	%	2,9	4,0	4,6	4,8	5,0
Spread tra il tasso d'interesse effettivo e il tasso privo di rischio	pb	219	150	150	150	150
Politiche 2019, proiezioni OCSE						
Crescita del PIL reale	%, annua	0,5	0,5	0,6	0,8	1,0
Saldo di bilancio primario	% PIL	0,6	1,6	2,0	2,0	2,0
Crescita del deflatore del PIL	%, annua	1,0	2,0	2,0	2,0	2,0
Tasso d'interesse nominale effettivo implicito	%	2,9	4,0	4,6	4,8	5,0
Spread tra il tasso d'interesse effettivo e il tasso privo di rischio	pb	219	150	150	150	150
Politiche 2019, proiezioni OCSE + maggiore avanzo primario						
Crescita del PIL reale	%, annua	0,5	0,5	0,6	0,8	1,0
Saldo di bilancio primario	% PIL	0,6	2,4	2,5	2,5	2,5
Crescita del deflatore del PIL	%, annua	1,0	2,0	2,0	2,0	2,0
Tasso d'interesse nominale effettivo implicito	%	2,9	4,0	4,6	4,8	5,0
Spread tra il tasso d'interesse effettivo e il tasso privo di rischio	pb	219	150	150	150	150
Politiche 2019, proiezioni OCSE + costi degli interessi più elevati (lo spread rimane a 300)						
Crescita del PIL reale	%, annua	0,5	0,5	0,6	0,8	1,0
Saldo di bilancio primario	% PIL	0,6	1,6	2,0	2,0	2,0
Crescita del deflatore del PIL	%, annua	1,0	2,0	2,0	2,0	2,0
Tasso d'interesse nominale effettivo implicito	%	2,9	5,5	6,1	6,3	6,5
Spread tra il tasso d'interesse effettivo e il tasso privo di rischio	pb	219	300	300	300	300
Politiche 2019, proiezioni OCSE + costi fiscali diretti dell'invecchiamento						
Crescita del PIL reale	%, annua	0,5	0,5	0,6	0,8	1,0
Saldo di bilancio primario	% PIL	0,3	1,0	0,3	– 0,9	– 1,8
Crescita del deflatore del PIL	%, annua	1,0	2,0	2,0	2,0	2,0
Tasso d'interesse nominale effettivo implicito	%	2,9	4,0	4,6	4,8	5,0
Spread tra il tasso d'interesse effettivo e il tasso privo di rischio	pb	219	150	150	150	150

Fonte: OECD.

Riquadro 1. Bilancio 2019: principali misure

Secondo i documenti di bilancio del Governo e l'Ufficio Parlamentare di Bilancio, il bilancio 2019 consiste in provvedimenti che aumenteranno la spesa dello 0,4% del PIL e ridurranno le entrate dello 0,2% del PIL. Le principali misure sono le seguenti:

- Annullare gli aumenti automatici delle aliquote IVA: La legge di bilancio 2019 annulla l'aumento delle aliquote IVA previsto per il 2019, per un importo pari a circa lo 0,7% del PIL. Nello stesso tempo, introduce nuove clausole di salvaguardia dell'IVA per il 2020 e il 2021 che aumenteranno l'aliquota IVA standard al 25,2% nel 2020 e al 26,5% nel 2021 (a fronte dell'attuale 22%), a meno che non vengano applicate misure compensative.

- Reddito minimo garantito: Viene introdotto un programma di reddito minimo garantito (il Reddito di Cittadinanza), che sostituisce quello attuale, introdotto nel 2018 (il REI). Il nuovo reddito minimo garantito è più elevato del REI, visto che si prevede che ammonti a EUR 780 al mese per celibi privi di reddito, con un adeguamento della prestazione in base alla composizione della famiglia secondo una scala di equivalenza (come il REI). Questa nuova misura è condizionata alla partecipazione a programmi di formazione e ricerca di lavoro e a lavori di pubblica utilità. Il Governo ha stanziato lo 0,3% del PIL ogni anno, dal 2019 al 2021, per il Reddito di Cittadinanza.
- Nuovo programma di pensionamento anticipato: I lavoratori di 62 anni di età con 38 anni di contributi potranno andare in pensione con una pensione ridotta. Questo programma ha una validità di tre anni. Questa misura sarà parzialmente finanziata con una riduzione dell'adeguamento all'inflazione delle pensioni superiori a EUR 1 500 e un'imposta di solidarietà sulle pensioni elevate. Tuttavia, si prevede che queste due misure ammonteranno solo allo 0,02% del PIL nel 2019 e circa allo 0,05% nel 2020 e 2021. Per il 2019 la spesa supplementare per il nuovo programma di pensionamento anticipato dipenderà dal tasso di utilizzo e si prevede che non supererà lo 0,02% del PIL nel 2019 e lo 0,3% del PIL nel 2020 e 2021. Il bilancio 2019 interrompe inoltre fino al 2026 il collegamento tra gli aggiornamenti dei requisiti dei contributi per il pensionamento anticipato e gli sviluppi della speranza di vita.
- Aliquota fiscale forfettaria (*flat tax*): Aumenta le soglie di reddito da EUR 45 000 a EUR 65 000 del regime fiscale semplificato che applica un'aliquota fiscale del 15% al reddito dei lavoratori autonomi e delle micro-imprese. Il bilancio introduce inoltre dal 2020 in poi una nuova fascia di reddito nel regime fiscale semplificato, compresa tra EUR 65 000 e EUR 100 000 di reddito, che sarà tassata al 20%. L'ammissibilità è basata sul reddito dell'anno precedente. Questa misura ridurrà gli introiti fiscali di meno dello 0,1% del PIL annuo nel 2019-2021.
- Riforme fiscali per le imprese: Il bilancio abolisce la riduzione fiscale per il capitale societario (introdotta per ristabilire la neutralità tra il finanziamento con capitale di prestito e di rischio) e l'imposta sul reddito da impresa (IRI) la cui entrata in vigore era prevista per il 2019 e per applicare l'aliquota dell'imposta del reddito delle aziende (24%) a tutti i redditi da impresa a prescindere dalla forma giuridica delle aziende. Il bilancio riduce inoltre gli incentivi fiscali collegati al programma Industria 4.0, mentre estende il programma di iper-ammortamento dal 150 al 170% per gli investimenti fino a 2,5 milioni di euro.
- Imposta sui servizi digitali: Aliquota fiscale del 3% sui redditi da pubblicità on line, vendite ed elaborazione di dati. L'imposta è applicata alle società con un importo totale di ricavi globali superiore a EUR 750 milioni e ricavi da servizi digitali realizzati in Italia superiori a EUR 5,5 milioni.
- Misure per trattare i debiti fiscali. L'estensione delle misure di «rottamazione cartelle» (avviate dai Governi precedenti) consente al debitore fiscale di frazionare il rimborso del debito fiscale su 5 anni; le ammende e gli oneri per gli interessi relativi al debito fiscale sono cancellati. Altre forme di condono fiscale sono nuove e riguardano non solo le ammende e gli oneri legati agli interessi, ma anche il debito fiscale: il condono

cancella i debiti fiscali (compresi gli oneri legati agli interessi e le ammende) relativi alle tasse di circolazione e alle ammende e le imposte locali sostenute tra il 2000 e il 2010 fino a un importo di EUR 1 000; il saldo e stralcio cancella il debito fiscale (relativo alle imposte sul reddito delle persone fisiche e compresi gli oneri sociali) sostenuto tra il 2000 e il 2017 pagando una quota (dal 16% al 35% in funzione della situazione economica personale) del debito fiscale (compresi gli oneri legati agli interessi e le ammende); le liti pendenti consentono ai contribuenti di chiudere le controversie pendenti pagando una quota del debito fiscale (il 40% se il debitore ha vinto una causa nel primo grado di giudizio, che scende al 5% quando la controversia è all'appello finale e il debitore ha vinto tutte le sentenze di giudizio più basse; il debitore può inoltre cancellare il debito pagando il 90% dell'importo dovuto se è in attesa di giudizio in prima istanza).

Il bilancio 2019 persegue giustamente l'obiettivo di assistere i cittadini poveri, ma vista la sua composizione, gli effetti positivi sulla crescita dovrebbero essere scarsi, in particolare a medio termine. Il reddito minimo garantito (il Reddito di Cittadinanza) rafforza notevolmente i programmi di contrasto alla povertà concentrando i trasferimenti sulle famiglie più disagiate. Il trasferimento è condizionato all'iscrizione del beneficiario a programmi di formazione e ricerca di lavoro ed a lavori di pubblica utilità. Tuttavia, come indicato in seguito e nel capitolo tematico, i programmi di formazione e di ricerca di lavoro sono inadeguati in molte regioni, e rischiano di attenuare l'efficacia del Reddito di Cittadinanza per la riduzione della povertà, gonfiandone i costi.

La rete dei centri regionali per l'impiego sarà responsabile della gestione del Reddito di Cittadinanza. Ciò contrasta con la gestione del Reddito di Inclusione (REI), ampliato nel 2018, visto che i servizi sociali dei comuni erano responsabili della sua gestione e dello sviluppo di progetti personalizzati di inclusione sociale in collaborazione con i servizi sanitari, il sistema scolastico, i centri per impiego e delle organizzazioni senza scopo di lucro che offrono servizi a persone povere. Per assumere tali funzioni, molti comuni hanno ampliato i loro servizi sociali. Assicurandosi che i centri per l'impiego lavorino in modo efficiente e in stretta collaborazione con i servizi sociali municipali, come previsto, si otterranno migliori risultati in tempi più brevi.

Il bilancio introduce un nuovo programma di pensionamento anticipato per i lavoratori di 62 anni di età con almeno 38 anni di contributi. Questo programma è temporaneo e scadrà nel 2021. Chi opta per il pensionamento anticipato riceverà una pensione inferiore a quella che avrebbe ricevuto con i requisiti preesistenti. Tuttavia, la riduzione prevista della pensione non sarà necessariamente equa sotto il profilo attuariale, e il nuovo programma potrebbe quindi tradursi in un aumento permanente della spesa per le pensioni. Il provvedimento del nuovo programma di pensionamento anticipato ridurrà la crescita a lungo termine diminuendo il numero di persone attive anziane. Qualora non fosse equo sotto il profilo attuariale, potrebbe contribuire ad aumentare la diseguaglianza intergenerazionale e farebbe aumentare la già elevata spesa per le pensioni.

Considerato l'invecchiamento demografico dell'Italia, le necessità di spesa per l'assistenza sanitaria e l'assistenza di lunga durata aumenteranno assieme ai costi delle pensioni. Negli ultimi anni, l'Italia ha migliorato la gestione delle politiche in tema di assistenza sanitaria e assistenza di lunga durata rispetto a molti altri Paesi, limitando l'aumento dei costi di tali politiche allo 0,6% del PIL tra il 2020 e il 2030 (Commissione europea, 2018). Tuttavia, se i costi in aumento

legati all'invecchiamento non saranno compensati da tagli alle spese o misure volte ad incrementare le entrate, potrebbero compromettere la sostenibilità del debito pubblico (Figura 13).

L'imposta sui servizi digitali prevista dal bilancio 2019 (Riquadro 1) non è stata ancora introdotta perché necessita regolamenti di attuazione. Questo tipo d'imposta fa seguito a iniziative simili già introdotte da diversi Paesi e al voto del Parlamento europeo per sostenere una direttiva simile per l'Unione europea (European Parliamentary Research Service, 2018). Numerose aziende che sarebbero soggette all'imposta sui servizi digitali hanno sede sociale negli Stati Uniti. Un processo OCSE/G20 sta elaborando provvedimenti per adattare le strategie esistenti di tassazione delle imprese alle sfide legate alle tecnologie digitali. Tali tecnologie consentono alle imprese di svolgere attività significative in un Paese senza essere fisicamente presenti, accrescono l'importanza delle fonti di valore immateriali e aumentano i rischi di una pianificazione fiscale aggressiva (OECD, 2018). I membri del processo OCSE/G20 sono impegnati a pervenire nel 2020 a una soluzione a lungo termine, fondata sul consenso, e non hanno raggiunto un consenso sulla necessità o l'interesse di provvedimenti provvisori (OECD, 2019).

Raccomandazioni pregresse su questioni fiscali

Raccomandazioni di precedenti Esami economici (Le principali raccomandazioni dell'Esame economico del 2017 sono indicate in grassetto)	**Azioni intraprese dopo l'Esame economico del 2017**
Valutare l'efficacia dei crediti d'imposta recentemente introdotti per la ricerca e sviluppo e di altri incentivi fiscali in termini di innovazione e perdita di gettito fiscale.	Numerosi dati sulle imprese beneficiarie dello Startup Act (e del programma Industria 4.0) sono raccolti e analizzati.
Attenersi alla strategia di bilancio programmata in modo da mettere il rapporto debito pubblico/PIL su un sentiero di discesa.	Il bilancio 2019 si discosta in modo netto dalla strategia fiscale precedente.
Promuovere un uso più diffuso dei sistemi centralizzati di appalti pubblici e informazioni sui costi e dell'analisi comparativa.	La gestione degli appalti pubblici continua a migliorare, grazie a un maggior numero di aggiudicazioni tramite l'autorità centrale. Le capacità delle agenzie preposte agli appalti pubblici stanno migliorando. I sistemi informatici stanno facilitando i confronti dei prezzi corrisposti da diverse agenzie. L'ANAC sta assumendo un ruolo più importante nella supervisione e autorizzazione delle aggiudicazioni.
Rafforzare il ruolo di coordinamento dell'amministrazione centrale per definire e applicare standard minimi nella preparazione ed esecuzione dei progetti e per migliorare la capacità amministrativa di tutte le agenzie ricorrendo ai fondi per l'investimento nazionali e europei.	Il Governo ha proposto la creazione di una task force per centralizzare l'informazione sui progetti in corso tramite la gestione attiva di una banca dati centralizzata e collegamenti diretti con i terminali di spesa, promuovendo sistematicamente il monitoraggio, la valutazione e il coordinamento degli investimenti. Il Governo creerà inoltre un'unità centrale con il compito di offrire assistenza tecnica per garantire il rispetto degli standard di qualità per la preparazione e la valutazione dei programmi e dei progetti da parte delle pubbliche amministrazioni centrali e periferiche.
Continuare a valutare l'ampiezza delle potenziali passività di bilancio, compresa la vulnerabilità delle finanze pubbliche a rischi associati al settore finanziario.	Le nuove potenziali passività sono correttamente contabilizzate. Gli interventi nel settore bancario hanno generato alcune potenziali passività che sono state oggetto di revisioni da parte di Eurostat e della Banca Centrale Europea e riportate nei documenti di bilancio su loro consiglio. Meno del 3% delle nuove imprese con finanziamento bancario garantito tramite lo Startup Act ha avuto bisogno di ricorrere alla garanzia.
Definire e attuare pienamente il previsto piano nazionale contro la povertà, destinando i benefici a giovani e bambini e assicurandosi che i fondi siano sufficienti.	Un programma di reddito minimo garantito, il REI, è stato esteso a livello nazionale nel gennaio 2018 a tutte le famiglie a basso reddito e beni, subordinatamente alla partecipazione alla ricerca di lavoro o ad altri criteri dei servizi sociali. L'erogazione dei servizi sociali del REI poggia sui servizi comunali di protezione sociale esistenti. Il bilancio 2019 introduce un nuovo programma di reddito minimo garantito (il Reddito di Cittadinanza) che sostituisce il REI aumentando significativamente le risorse finanziarie attribuite ai programmi di contrasto alla povertà e farà affidamento, in larga misura, sui Centri per l'impiego per programmi di attivazione per la ricerca di lavoro.

La crescita rimarrà debole nei prossimi due anni

Secondo le previsioni, il PIL dovrebbe registrare una contrazione dello 0,2% nel 2019 e un aumento dello 0,5% nel 2020. La crescente incertezza e l'aumento dei tassi d'interesse faranno abbassare la propensione al consumo e all'investimento delle famiglie e delle imprese, controbilanciando gli effetti dell'espansione fiscale sull'attività. La crescita in rallentamento dei principali partner commerciali dell'Italia frenerà la crescita delle esportazioni.

Tabella 2. Indicatori macroeconomici e stime
Variazione percentuale annua, volume (prezzi del 2010)

	2015 Prezzi attuali (miliardi di EUR)	2016	2017	2018	2019	2020
Prodotto interno lordo (PIL)	**1 651**	**1,2**	**1,7**	**0,8**	**– 0,2**	**0,5**
Consumo privato	1 007	1,3	1,5	0,6	0,5	0,5
Consumi statali	312	0,1	– 0,2	0,2	0,4	0,6
Investimenti fissi lordi	279	3,7	4,5	3,2	– 0,2	1,1
Alloggio	72	1,5	3,1	3,4	1,0	0,9
Domanda interna finale	1 598	1,5	1,7	1,0	0,3	0,6
Costituzione di scorte[1]	5	0,2	– 0,4	– 0,1	– 0,7	0,0
Domanda interna totale	1 603	1,6	1,3	0,9	– 0,4	0,6
Esportazioni di beni e servizi	493	2,3	6,4	1,4	2,7	2,3
Importazioni di beni e servizi	446	3,8	5,8	1,8	2,1	2,7
Esportazioni nette[1]	48	– 0,4	0,4	– 0,1	0,2	– 0,1
Altri indicatori (tassi di crescita, salvo diversa indicazione)						
PIL potenziale	. .	0,1	0,2	0,3	0,3	0,4
Differenza tra prodotto effettivo e potenziale[2]	. .	– 3,4	– 2,0	– 1,5	– 2,0	– 1,9
Occupazione	. .	1,3	1,2	0,9	– 0,2	0,2
Tasso di disoccupazione	. .	11,7	11,3	10,6	12,0	12,1
Deflatore del PIL	. .	1,2	0,4	0,8	0,9	1,0
Indice dei prezzi al consumo (armonizzato)	. .	– 0,1	1,3	1,2	0,9	0,8
Prezzi al consumo di base (armonizzati)	. .	0,5	0,8	0,6	0,3	0,8
Tasso di risparmio delle famiglie, netto[3]	. .	3,2	2,3	3,3	3,8	4,2
Bilancia commerciale[4]	. .	3,4	3,2	2,8	. .	. .
Saldo delle partite correnti[4]	. .	2,5	2,8	2,6	2,7	2,4
Saldo di bilancio delle amministrazioni pubbliche[4]	. .	– 2,5	– 2,4	– 2,1	– 2,5	– 3,0
Saldo di bilancio delle amministrazioni pubbliche sottostante[4]	. .	– 0,7	– 1,4	– 1,4	– 1,5	– 2,0
Saldo di bilancio primario delle amministrazioni pubbliche sottostante[2]	. .	2,9	2,2	2,1	2,0	1,5
Debito pubblico lordo (Maastricht)[4]	. .	131,3	131,1	132,1	133,8	134,8
Debito pubblico netto[4]	. .	127,4	125,0	125,2	126,8	127,9
Tasso del mercato monetario a tre mesi, media	. .	– 0,3	– 0,3	– 0,3	– 0,2	0,2
Rendimento dei titoli di Stato decennali, media	. .	1,5	2,1	2,6	2,8	2,9

1. Contributo alle variazioni del PIL reale
2. In percentuale del PIL potenziale
3. In percentuale del reddito disponibile delle famiglie
4. In percentuale del PIL

Fonte: banca dati dell'OCSE *Economic Outlook 104*, inclusi i dati più recenti.

Una crescita moderata degli investimenti sosterrà una crescita fiacca delle importazioni. L'inflazione bassa comporterà modesti aumenti dei salari reali, che compenserà solo parzialmente l'effetto negativo della crescita dell'occupazione in rallentamento e un tasso di risparmio delle famiglie in aumento rispetto al consumo privato.

Il rischio di nuove turbolenze dei mercati finanziari accelererebbe l'aumento graduale previsto degli oneri finanziari per le famiglie e le imprese e minerebbe la fiducia, riducendo la crescita degli investimenti e del consumo. Ulteriori picchi dei rendimenti dei titoli di Stato penalizzerebbero i bilanci e i coefficienti di capitale delle banche, spingendole a limitare i prestiti. L'aggravarsi del protezionismo danneggerebbe il commercio internazionale, rallentando la crescita delle esportazioni e spingendo le imprese a risparmiare sui piani d'investimento. Dall'altro lato, gli investimenti potrebbero rivelarsi più resilienti del previsto se il settore residenziale e la costruzione si riprendessero più rapidamente di quanto atteso. Prezzi dell'energia più bassi sosterrebbero il potere d'acquisto delle famiglie e il consumo privato.

Tabella 3. Eventi poco probabili che potrebbero profondamente modificare le prospettive

Vulnerabilità	Risultato possibile
Rallentamento del processo di riforma e confronti con l'Unione europea in un contesto di fiacca crescita globale che provoca una perdita di fiducia e il declassamento dei rating dei titoli di Stato	I rendimenti dei titoli di Stato aumenterebbero nettamente, spingendo al rialzo i costi di servizio del debito e provocando una crisi del debito.
Le banche continuano ad aumentare le posizioni nei titoli di Stato, aggravando il circolo vizioso tra le banche e lo Stato nel contesto di una frammentazione politica e di rendimenti dei titoli di Stato in aumento.	Il prolungato aumento dei rendimenti dei titoli di Stato provoca perdite nei bilanci delle banche, che porta queste ultime a limitare i prestiti e a cercare una ricapitalizzazione, portando a valori azionari inferiori, perdita di fiducia e crisi economica.
Un brusco aumento del protezionismo a livello mondiale riduce fortemente gli scambi commerciali e la domanda e i prezzi delle esportazioni dell'Italia.	Una riduzione marcata e prolungata dell'attività di produzione per l'esportazione conduce a un calo degli investimenti e a perdite di posti di lavoro, danneggiando i redditi e le entrate dello Stato.

Fonte: OCSE.

La salute delle banche è migliorata ma è esposta a rischi relativi alle finanze pubbliche

La migliore salute del sistema bancario sta sostenendo gli investimenti privati, ma i suoi legami con le finanze pubbliche continuano a rappresentare un rischio. La strategia governativa consistente nel risanare il settore bancario attraverso una combinazione di risoluzioni, ricapitalizzazioni e acquisizioni ha prodotto risultati. Il costo dell'intervento dello Stato nel settore finanziario fino ad oggi è stato limitato a circa lo 0,3% del PIL o l'1,3% tenendo conto dell'assunzione di alcune potenziali passività. Si tratta di un quadro favorevole rispetto al sostegno al settore finanziario offerto dallo Stato in altri Paesi dell'area Euro (5,9% del PIL in Germania, 4,4% in Spagna e 0,1% in Francia).

La consistenza di crediti deteriorati (*non performing loans*, NPL) nei bilanci delle banche è in calo (Figura 14). La qualità dei crediti è migliorata e il rapporto tra nuovi crediti deteriorati e i crediti in corso è sceso ai livelli precedenti la crisi (2,8% per i prestiti a società non finanziarie e 1,5% per i prestiti alle famiglie). La riduzione del rapporto dei nuovi crediti deteriorati è ascrivibile alla ripresa economica del periodo 2015-2018 ma anche alla

strategia più prudente delle banche. Nel 2016-18, i prestiti bancari sono aumentati per le imprese in buone condizioni, mentre hanno continuato a calare per le imprese più a rischio (Banca d'Italia, 2018).

Il valore lordo dei prestiti inesigibili delle banche (il tipo più grave di crediti in sofferenza) a società non finanziarie è diminuito di almeno il 45% dopo il picco del febbraio 2017, con le banche che disponevano di EUR 42 miliardi di prestiti inesigibili nel 2017 e quasi EUR 40 miliardi nel 2018. Dalla fine del 2015 a metà del 2018 il *coverage ratio* dei prestiti inesigibili è aumentato dal 59 al 68% (dal 45% al 54% per i prestiti in sofferenza). Le garanzie reali o personali rappresentavano circa il 68% del valore lordo dei prestiti inesigibili, a metà del 2018 come alla fine del 2016.

Il progresso nella riduzione dei crediti deteriorati è ascrivibile azioni di policy pubbliche efficaci. La Garanzia pubblica per la cartolarizzazione dei crediti in sofferenza introdotta nel 2016 (OECD, 2017), che fino ad ora ha coperto EUR 42 miliardi di crediti in sofferenza cartolarizzati e senza alcun costo per il Tesoro, è stata fondamentale per lo sviluppo di un mercato in espansione per i crediti in sofferenza. Nel 2018 si prevedeva che le transazioni totali in crediti in sofferenza sul mercato secondario fossero moltiplicate per quattro rispetto al 2017 e per 20 rispetto al 2013 (PWC, 2018). Le autorità di vigilanza hanno intrapreso azioni incisive e intrusive per accelerare le cessioni di sofferenze. Banche di rilevanza nazionale hanno presentato piani di riduzione dei prestiti in sofferenza e nel 2018 le cessioni di prestiti in sofferenza delle banche sono state conformi ai piani presentati. In futuro, si prevede che i prestiti in sofferenza continuino a diminuire. Nel marzo 2018, 11 banche significative hanno presentato piani aggiornati di riduzione dei crediti in sofferenza per il periodo 2018-2020. Alla fine del 2018 anche le banche meno significative con crediti in sofferenza elevati hanno presentato piani di riduzione conformemente agli orientamenti formulati dalla Banca d'Italia nel gennaio 2018 per ridurre i crediti in sofferenza (Banca d'Italia, 2018).

L'aumento dei rendimenti dei titoli di Stato italiani nel 2018 ha avuto finora solo un effetto limitato sui costi di finanziamento delle banche, anche se i rendimenti delle obbligazioni bancarie e i credit default swap (CDS) delle banche sono significativamente cresciuti e sono ora a un livello più elevato di quelli dei Paesi analoghi europei (Banca d'Italia, 2018). Le banche sono sempre più dipendenti dai depositi per soddisfare le proprie necessità di finanziamento. Il ricorso all'Eurosistema è rimasto stabile dal marzo 2017 dopo le ultime operazioni di rifinanziamento a più lungo termine (TRLTRO II).

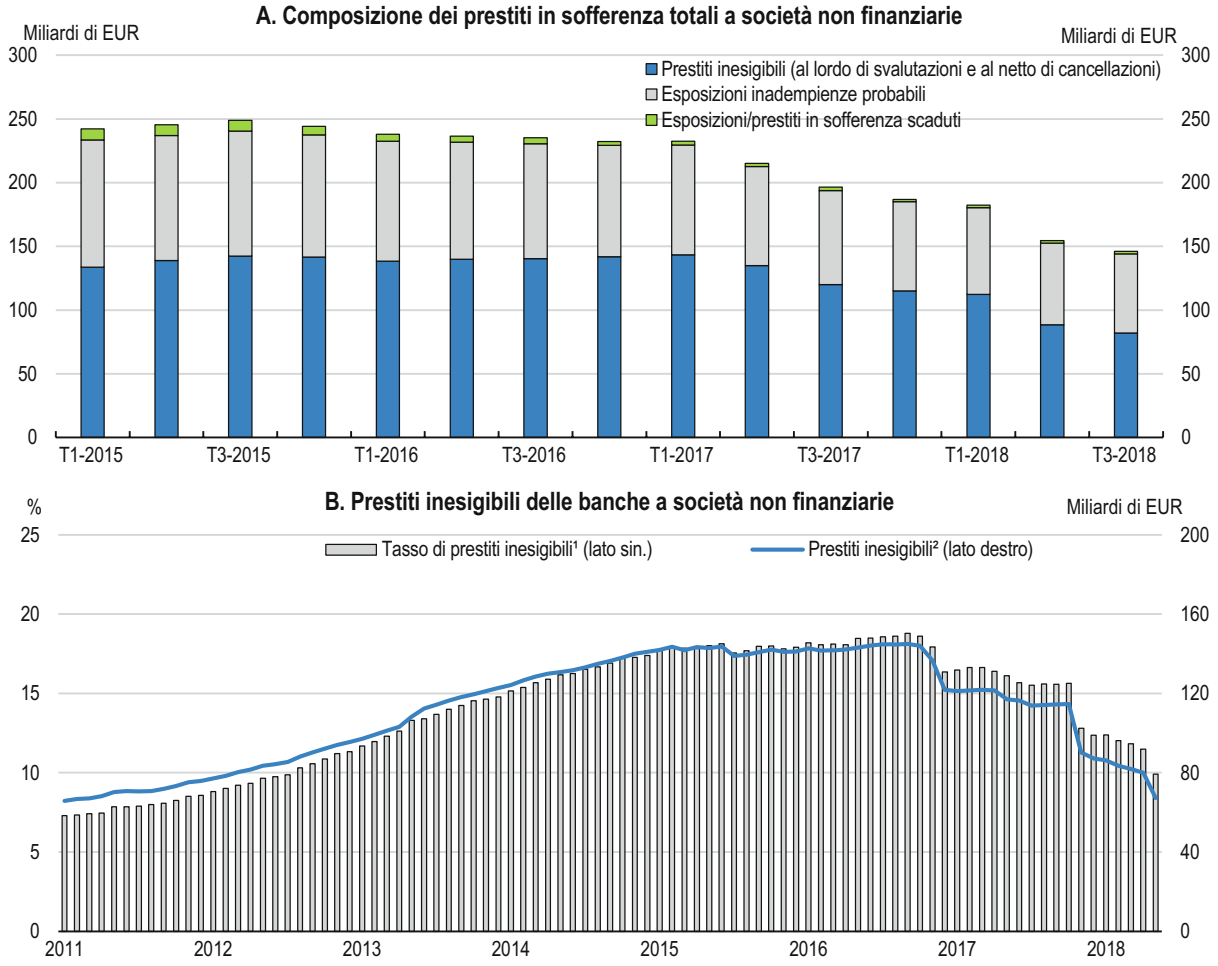
Anche se i costi di finanziamento delle banche rimangono bassi per il momento, sussiste il rischio che possano aumentare significativamente in futuro. Lo spread dei buoni del Tesoro decennali italiani ha registrato un picco nel 2018. Anche se è calato rispetto al picco dell'ottobre 2018, si attesta sempre a 130 punti base in più rispetto all'aprile 2018. Le stime relative al periodo 2010-2011 suggeriscono che un aumento di 100 punti base dello spread dei buoni del Tesoro decennali potrebbe far aumentare i tassi d'interesse sui depositi a tempo determinato e sulle operazioni pronti contro termine di circa 100 punti base (Banca d'Italia, 2018). Negli ultimi due anni, le banche italiane hanno emesso una quantità nettamente inferiore di obbligazioni, in particolare detenute dalle famiglie. La percentuale di obbligazioni nel finanziamento totale delle banche è scesa ad appena oltre il 10% alla fine del 2018 a fronte del 15% alla fine del 2016. Tale per-

centuale è inferiore a quella delle banche tedesche e francesi (rispettivamente 13,7% e 16,4%) (Banca d'Italia, 2018). Il ricorso delle banche italiane ai mercati obbligazionari internazionali è particolarmente limitato.

Inoltre, la fine del TLTRO II prevista per il 2020-2021 e l'introduzione del requisito minimo per i fondi propri e le passività ammissibili (MREL) per il bail-in aggiungeranno ulteriori pressioni al rialzo sui costi di finanziamento delle banche. L'introduzione del MREL potrebbe obbligare le banche a emettere contemporaneamente grandi quantità di obbligazioni ammissibili per il MREL. Le simulazioni dell'Autorità bancaria europea (EBA) e della BCE suggeriscono che il costo necessario per soddisfare i requisiti del MREL sarà limitato per l'intero settore bancario ma potrebbe essere elevato per le banche più piccole (ECB, 2017; EBA, 2016). In questo contesto, la capacità delle banche di emettere grandi quantità di titoli ammissibili per il MREL per investitori diversi dalle famiglie, limitando al tempo stesso l'aumento generale dei costi di finanziamento, può dipendere dal miglioramento dell'abilità delle banche a vendere tali titoli a investitori internazionali.

Il rendimento delle attività delle banche italiane è notevolmente migliorato e nel 2017 era superiore a quello dei Paesi analoghi europei, anche se si è indebolito nel 2018 (Figura 15, riquadro A). I coefficienti di capitalizzazione delle banche sono aumentati e sono largamente superiori alle soglie normative (Figura 15, riquadro B), anche se la percentuale di capitale primario di classe 1 del sistema bancario italiano è diminuita di 60 punti base tra la fine del 2017 e la metà nel 2018. Gli ultimi stress test a livello europeo indicano che le banche sistemiche italiane potrebbero resistere a gravi shock economici. I crediti in sofferenza in calo nei bilanci delle banche e l'aumento degli accantonamenti e del capitale hanno ridotto il rapporto tra crediti in sofferenza (al netto degli accantonamenti) e capitale di oltre 40 punti percentuali dal 2016 per passare al di sotto del 50% (Figura 15, riquadro C), anche se rimane a un livello elevato.

Figura 14. I prestiti in sofferenza delle banche a società non finanziarie sono diminuiti



1. Prestiti inesigibili in percentuale dei prestiti totali delle banche.
2. Livello.
Fonte: Banca d'Italia.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933947977

Nonostante questi progressi, le banche devono ancora affrontare alcune criticità. Il settore bancario si sta ancora ridimensionando e le attività bancarie totali sono diminuite di circa il 5% (EUR 200 miliardi) nel 2017-2018. La profittabilità, pur essendo in aumento, rimane bassa. Nel 2019, le perduranti tensioni nel mercato dei titoli di Stato (se dovessero concretizzarsi) e il rallentamento della ripresa economica potrebbero penalizzarla. Le banche sono consapevoli di queste sfide e stanno attuando strategie di riorganizzazione mirate a migliorare l'efficienza. Nell'ambito di tali strategie di riorganizzazione, il numero di dipendenti del settore bancario rispetto alla popolazione ha continuato a diminuire e nel 2017 era inferiore del 30% alla media dell'Unione europea (rispetto al 26% del 2015). Tuttavia, il numero di succursali bancarie rispetto alla popolazione, pur essendo diminuito, è comunque il terzo più alto dell'Unione europea (e superiore del 62% alla media dell'Unione europea). Le succursali bancarie sono piccole e impiegano in media circa 10 persone, il 63% al di sotto della media dell'Unione europea. Il proseguimento delle strategie di riorganizzazione delle banche è essenziale per ridurre i costi operativi e migliorare durevolmente la profittabilità.

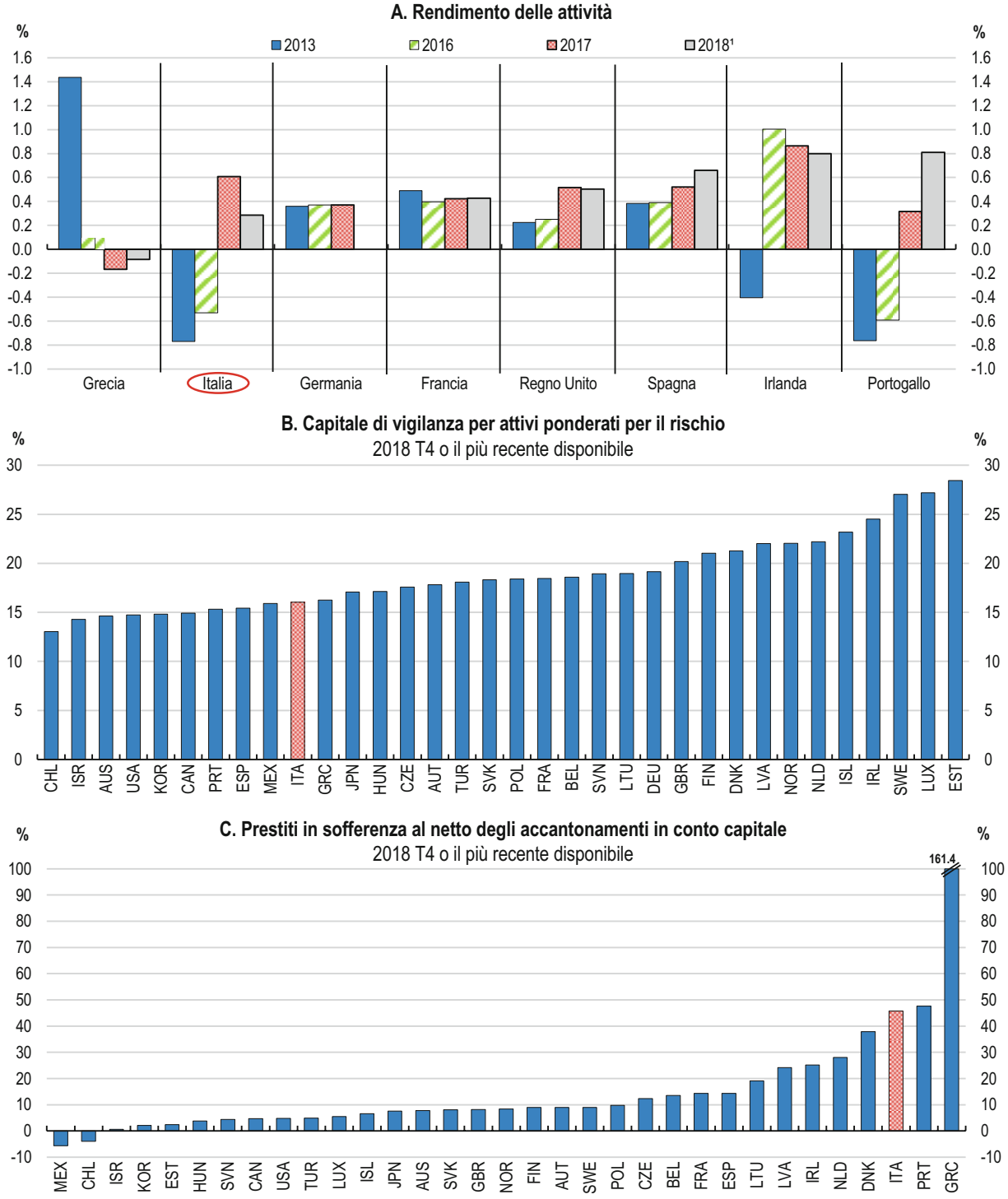
La riduzione dei prestiti in sofferenza è stata disomogenea tra le banche. I miglioramenti sono stati più lenti per le banche di piccole e medie dimensioni. La riforma delle banche popolari e cooperative, che richiede la trasformazione delle maggiori banche cooperative in società di capitale e il consolidamento delle banche popolari o la loro adesione a un sistema di tutela istituzionale (una rete fortemente integrata di banche popolari), deve ancora essere pienamente attuata. Due banche cooperative che si sarebbero dovute trasformare in società di capitale non hanno rispettato tale obbligo (un caso è stato sottoposto alla Corte europea di giustizia). Circa 230 banche popolari dovrebbero riunirsi in 3 nuovi gruppi bancari. Uno di essi ha iniziato la sua attività all'inizio del 2019. Due di essi diventeranno gruppi bancari di grandi dimensioni e, in quanto tali, rientreranno nell'ambito del Meccanismo di vigilanza unico e saranno oggetto di un esame della qualità degli attivi nel 2019. La piena attuazione delle riforme delle banche popolari e cooperative rafforzerà le banche più piccole e aiuterà a dissipare le preoccupazioni sulla loro redditività.

La salute dei bilanci delle banche italiane continua ad essere strettamente legata ai rischi sulle finanze pubbliche attraverso gli effetti delle finanze pubbliche sui rendimenti delle obbligazioni di Stato e sui rating del debito sovrano. Le banche italiane hanno spesso assorbito gli shock sul mercato dei titoli di Stato italiani, acquistando titoli di Stato quando i rendimenti aumentavano (Figura 16). L'aumento dei rendimenti sovrani alla metà del 2018 corrisponde a questo schema, dato che la quantità di obbligazioni sovrane italiane detenuta dalle banche è aumentata di 0,7 punti percentuali rispetto alla fine del 2017, passando al 9,5% degli attivi totali. Aumenti consistenti e sostenuti dei rendimenti delle obbligazioni sovrane possono incidere negativamente sulle banche attraverso tre canali principali. In primo luogo, l'aumento dei rendimenti dei titoli di Stato si traduce generalmente in un incremento dei tassi d'interesse sui depositi e rendimenti sulle nuove emissioni di obbligazioni, facendo lievitare così i costi di finanziamento delle banche. In secondo luogo, un aumento dei rendimenti dei titoli di Stato riduce il valore delle garanzie ammissibili per le operazioni di rifinanziamento dell'Eurosistema, riducendo la liquidità delle banche. In terzo luogo, il calo dei prezzi delle obbligazioni sovrane valutate al fair value riduce i coefficienti di capitale (Banca d'Italia, 2018).

Mentre le banche più grandi sembrano abbastanza solide da resistere a forti pressioni dovute a rendimenti più elevati dei titoli di Stato, ciò potrebbe essere più difficile per alcune banche di minore entità per cui le obbligazioni sovrane rappresentano una maggiore percentuale degli attivi. A giugno 2018, la percentuale degli attivi totali dei titoli di Stato italiani valutati al fair value era pari all'11,3% per le banche meno significative e al 4,7% per le banche significative. Le simulazioni della Banca d'Italia suggeriscono che il rialzo di 100 punti base della curva dei rendimenti sovrani ridurrebbe la percentuale di capitale primario di classe 1 (CET1) di 90 punti per le banche meno significative e di 40 punti per le banche significative (Banca d'Italia, 2018).

Nell'attuale contesto di bassi prezzi azionari delle banche, se i differenziali delle obbligazioni sovrane dovessero aumentare durevolmente, sarebbe costoso ripristinare i coefficienti di capitale tramite operazioni di ricapitalizzazione. Ciò potrebbe portare a un meccanismo di reazione, visto che le perdite e i più elevati costi di finanziamento delle banche, generati dai rendimenti più alti delle obbligazioni sovrane, potrebbero spingere le banche a ridurre l'offerta di credito e aumentare i tassi attivi, rallentando così ulteriormente l'attività economica e indebolendo le entrate pubbliche. Bofondi, Carpinelli e Sette (2017) mostrano che un processo analogo era in corso durante la crisi del debito sovrano europeo nel 2011, quando le banche italiane hanno ridotto l'offerta di credito, principalmente a causa di un aumento dei costi di finanziamento, portando a una stretta creditizia nel settore bancario. Tale processo, se perdurante, potrebbe indebolire l'economia e ridurre la fiducia nel sistema bancario, mettendo in pericolo la stabilità finanziaria.

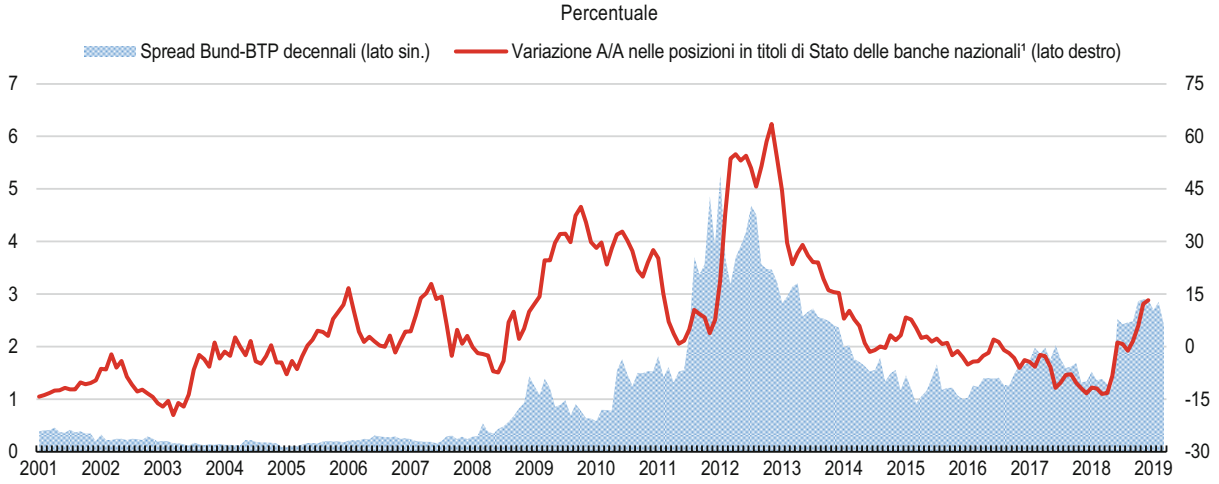
Figura 15. La salute delle banche è migliorata, ma i rischi perdurano



1. I dati dell'2018 si riferiscono al T1 (Regno Unito), al T2 (Francia e Italia) o al T3 (Grecia, Irlanda, Portogallo e Spagna), a seconda della disponibilità dei dati.
Fonte: Banca dati del FMI *Financial Soundness Indicators*.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933947996

Figura 16. Le banche italiane hanno agito come investitori anticiclici per le obbligazioni sovrane italiane



1. I dati fanno riferimento al settore «Istituti di deposito escluse le autorità bancarie centrali» (S122, come definito dal Sistema dei conti nazionali 2008) e alla «Cassa Depositi e Prestiti».
Fonte: calcoli dell'OCSE basati su Thomson Reuters e Banca d'Italia.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933948015

Raccomandazioni pregresse sul settore finanziario

Raccomandazioni di precedenti Esami economici (Le principali raccomandazioni dell'Esame economico del 2017 sono indicate in grassetto)	Azioni intraprese dopo l'Esame economico del 2017
Definire obiettivi graduali e credibili, specifici per le banche, per ridurre i crediti in sofferenza conformemente al recente progetto di linee guida della BCE. **Quando le banche si discostano dagli obiettivi, l'autorità di vigilanza della banca dovrebbe esigere misure correttive quali requisiti patrimoniali supplementari, dismissione di attivi, sospensione del pagamento dei dividendi e riduzione dei costi del personale.**	I crediti in sofferenza sono diminuiti in seguito all'introduzione di una normativa e di un controllo proattivi, solidi e intrusivi. Nel marzo 2018 le quattro banche significative hanno presentato piani di riduzione delle sofferenze per il 2018-2020 e, entro la fine del 2018, le banche meno significative con numerosi crediti in sofferenza dovranno presentare a loro volta piani per ridurre le sofferenze.
Continuare a sviluppare il mercato secondario per i prestiti in sofferenza.	Un mercato secondario per i prestiti in sofferenza si sta sviluppando con la partecipazione di investitori esteri e interni. Le banche e altre istituzioni finanziarie hanno ceduto grandi quantità di prestiti in sofferenza nel mercato secondario nel 2017.
Usare più spesso i swap debito-capitale per il meccanismo del *cram down* (cioè "far inghiottire il rospo ai creditori").	Nessun progresso. La riforma della legge fallimentare , in corso, dovrebbe affrontare questa questione.
Definire linee guida chiari per la valutazione delle garanzie.	Il Meccanismo di vigilanza unico ha emesso linee guida per le istituzioni significative nel marzo 2017 e la Banca d'Italia ha pubblicato linee guida per le banche meno significative nel gennaio 2018 per il trattamento dei crediti deteriorati.

Per aumentare il benessere e stimolare la crescita saranno necessarie riforme strutturali ambiziose e politiche di bilancio credibili.

L'Italia deve affrontare la doppia sfida di aumentare la crescita a breve e a lungo termine e rafforzare il benessere e l'inclusione sociale, riducendo al tempo stesso l'elevato rapporto debito/PIL portandolo a un livello più prudente. Per vincere queste sfide è necessario un programma

completo di riforma che copra diversi settori dell'azione pubblica, tra cui l'occupazione e la politica sociale, l'imprenditoria, l'innovazione e l'istruzione, la pubblica amministrazione e la gestione ambientale, trasferendo la spesa pubblica dalle spese correnti a quelle di capitale e orientando il rapporto del debito pubblico su un sentiero di graduale ma costante discesa.

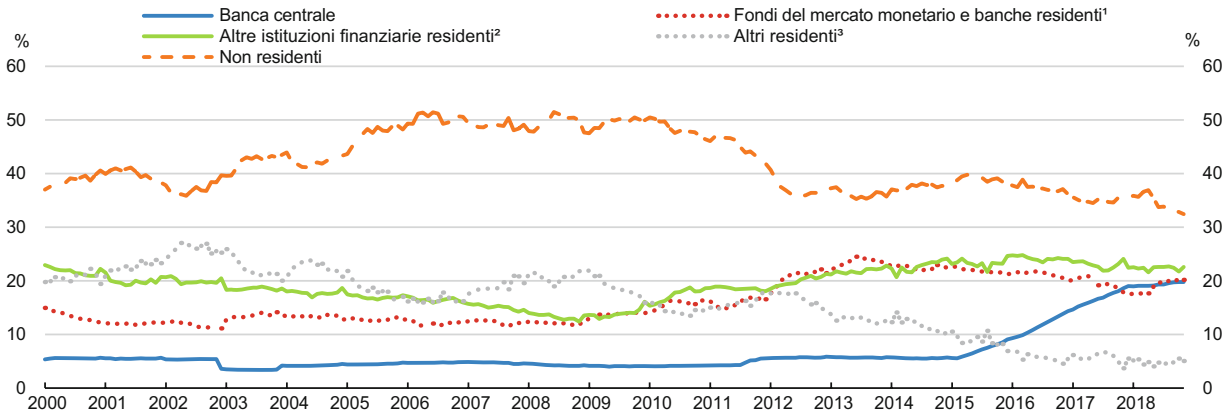
Un debito pubblico elevato è una fonte di rischi e limita le scelte di politica di bilancio.

Il rapporto debito pubblico/PIL dell'Italia è il terzo più alto dei Paesi dell'OCSE, dopo il Giappone e la Grecia. Gli oneri finanziari del Governo sono nettamente aumentati nel 2018 in seguito agli annunci relativi al forte aumento previsto del disavanzo di bilancio, con un significativo scostamento dalle regole di bilancio dell'Unione europea, e a scelte dei poteri pubblici che abrogavano parzialmente precedenti riforme, in particolare sulle pensioni e il mercato del lavoro. I rendimenti dei titoli di Stato decennali si attestavano a oltre il 3% nel 2018 (1,5 punti percentuali al di sopra del livello di inizio 2018) (Figura 16), superando ampiamente quelli dei Paesi analoghi.

L'elevato rapporto debito/PIL rende l'Italia vulnerabile agli aumenti dei tassi d'interesse. Nel 2019, il Governo prevede di emettere titoli di debito per un importo di circa EUR 380 miliardi, simile a quello del 2018, consistenti in EUR 345 miliardi di rimborsi e il resto in emissioni supplementari. La politica di allentamento quantitativo della BCE ha facilitato il rifinanziamento del debito pubblico e la percentuale di titoli del debito sovrano italiano detenuta dalla Banca d'Italia è passata da circa il 5% a quasi il 20%, mentre quella detenuta dagli investitori al dettaglio è calata ad appena il 5% Figura 17). Nel 2016 la banca centrale ha acquistato sul mercato secondario l'equivalente di circa il 45% delle nuove emissioni a medio e lungo termine. Nel 2018 questa percentuale scenderà al 24% e nel 2019 si prevede che cali al 9,5% quando gli acquisti netti della BCE diventeranno pari a zero. La diminuzione dell'allentamento quantitativo nel 2019 significa che i mercati dovranno assorbire grandi quantità di titoli di debito, il che potrebbe creare una pressione al rialzo sui rendimenti dei titoli sovrani.

Figura 17. La proprietà dei titoli di debito statali è profondamente cambiata

Percentuale dei titoli totali del debito pubblico



1. Questa categoria corrisponde al settore «Istituti di deposito escluse le autorità bancarie centrali» (S122) e al settore «Fondi del mercato monetario» (S123), come definito dal Sistema dei conti nazionali 2008 (SCN 2008).
2. Questa categoria corrisponde ai seguenti settori (come definiti dal SCN 2008): «Fondi del mercato non monetario» (S124); «Altri intermediari finanziari, ad eccezione di società di assicurazione e fondi pensione» (S125); «Ausiliari finanziari» (S126); «Istituzioni finanziarie captive e prestatori di denaro» (S127); «Società di assicurazione» (S128) e «Fondi pensione» (S129).
3. Questa categoria corrisponde ai seguenti settori (come definiti dal SCN 2008): «Società non finanziarie» (S11); «Famiglie» (S14) e «Istituzioni senza scopo di lucro al servizio delle famiglie» (S15).
Fonte: Banca d'Italia.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933948034

I mercati si sono dimostrati molto sensibili agli annunci di politiche di bilancio non coordinate dalla metà del 2018 e alle crescenti tensioni con la Commissione europea, provocando picchi dei rendimenti delle obbligazioni. Il rendimento dei buoni del Tesoro decennali ha ceduto 90 punti base nel dicembre del 2018, mentre si placavano le tensioni tra la Commissione europea e il Governo sulla politica di bilancio. L'accordo sul Bilancio 2019 ha interrotto l'apertura di una procedura per disavanzo eccessivo contro l'Italia. Mantenere una comunicazione chiara sulle scelte di politica di bilancio e un dialogo costruttivo e aperto con la Commissione europea è essenziale per conservare la fiducia degli investitori ed evitare drastici incrementi dei rendimenti delle obbligazioni, aumentando ulteriormente i costi di servizio del debito e mettendo a repentaglio la sostenibilità del debito.

Il debito pubblico italiano è attualmente appena superiore alle soglie per l'investment grade di varie agenzie di rating principali. In base alle attuali stime dell'OCSE, il rapporto del debito pubblico calcolato secondo Maastricht cesserà di diminuire e salirà al 134% del PIL nei prossimi due anni. Inoltre, come altri Paesi, l'Italia dovrà affrontare significativi aumenti della spesa pubblica a medio-lungo termine a causa dell'invecchiamento della popolazione. La decisione di annullare parzialmente la riforma delle pensioni del 2012 creando un nuovo programma di pensionamento anticipato (anche se solo per il periodo 2019-2021) farà aumentare i costi per le pensioni a breve termine, e anche a lungo termine se il nuovo programma di pensionamento non sarà equo sotto il profilo attuariale. Ciò può compromettere la sostenibilità del sistema pensionistico e deteriorare l'uguaglianza intergenerazionale come discusso nel capitolo tematico. Chiudere il nuovo programma temporaneo di pensionamento anticipato e assicurare il mantenimento dell'equità attuariale anche mantenendo il nesso tra l'età del pensionamento e la speranza di vita sono fattori essenziali per affrontare l'invecchiamento della popolazione e garantire la sostenibilità del sistema pensionistico.

Tutti questi fattori evidenziano che la politica di bilancio è vulnerabile alle variazioni dei tassi d'interesse che limitano le scelte della politica di bilancio per stimolare la crescita e conseguire gli obiettivi sociali. In assenza di una politica di bilancio sostenibile, il margine del settore pubblico per migliorare le infrastrutture, erogare prestazioni sociali e aiutare i poveri si ridurrà. Un piano a medio termine per ridurre il rapporto debito/PIL è necessario per migliorare la credibilità di bilancio e limitare il premio di rischio elevato sul debito pubblico. Ciò dovrebbe poggiare su quanto segue:

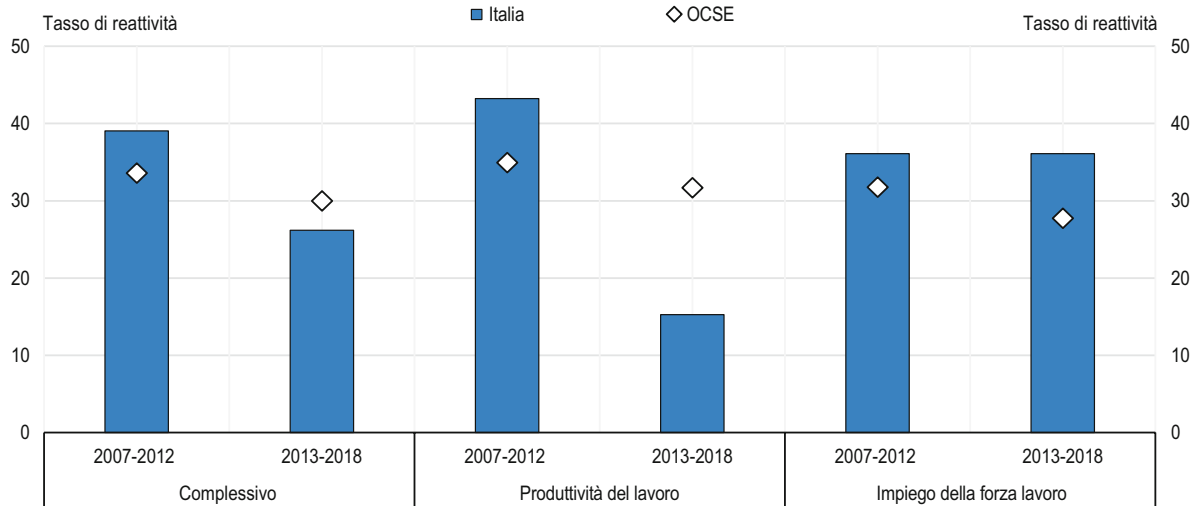
- Aumentare costantemente l'avanzo primario a oltre il 2% contribuirebbe a orientare il rapporto debito/PIL verso un sentiero di discesa più marcato (cfr. la sezione seguente). Oneri di finanziamento più bassi e una fiducia più solida compenserebbero probabilmente l'effetto frenante sull'attività.
- Il parere dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio italiano, organismo indipendente, dovrebbe aiutare a inquadrare la politica e garantire il realismo delle previsioni. L'elaborazione dei bilanci nel quadro del Patto di Stabilità e Crescita dell'Unione europea, che dovrebbe essere attuato in modo pragmatico, contribuirebbe a rafforzare la credibilità costituendo un riferimento per la politica di bilancio.
- L'integrazione di spending review approfondite ed efficaci nel bilancio annuale, come consentito dalla riforma del 2016 della definizione del bilancio, contribuirebbe a sviluppare una cultura della gestione responsabile presso i ministeri competenti, riorientando la spesa verso programmi più efficaci e riducendo l'attuale incremento della spesa.

Sono necessarie riforme strutturali per rafforzare l'inclusione sociale e stimolare la crescita

Le numerose e perduranti sfide che l'Italia deve affrontare richiedono riforme riguardanti diversi settori dell'azione pubblica. L'elaborazione di un pacchetto di riforme pluriennale è un prerequisito per affrontare tali sfide e restaurare la fiducia nella capacità di attuare riforme del Paese. Le riforme intraprese negli ultimi anni hanno iniziato a risolvere alcune di queste sfide. Tra esse figurano la riforma della Buona scuola (che aumenta le risorse e l'autonomia delle scuole e introduce l'esperienza del mondo del lavoro per gli studenti), la riforma delle pensioni (che collega l'età del pensionamento alla speranza di vita), la riforma della pubblica amministrazione, il Jobs Act e il programma nazionale contro la povertà. Complessivamente, le riforme degli ultimi 10 anni, misurate dall'indice di reattività alle riforme dell'OCSE, si sono concentrate sui problemi del mercato del lavoro (Figura 18). Ciò riflette la giusta priorità di affrontare le perduranti sfide del mercato del lavoro italiano come evidenziato dal basso tasso di occupazione e qualità del lavoro, anche se alcune recenti decisioni e una sentenza della Corte costituzionale hanno parzialmente annullato tali riforme. In futuro, sarà importante non annullare ulteriormente tali riforme e stimolare la crescita della produttività aumentando la concorrenza nei mercati ancora protetti, come i servizi pubblici locali, incoraggiando l'innovazione e le dinamiche d'impresa, migliorando l'efficienza della pubblica amministrazione e riducendo gli ostacoli amministrativi all'imprenditoria e al dinamismo commerciale.

Figura 18. Le riforme degli ultimi 5 anni si sono concentrate su questioni legate al lavoro

Indice di reattività alle riforme



Nota: L'indice di reattività è calcolato come tasso medio di riforme intraprese rispetto alle opportunità di riforma.
Fonte: Calcoli dell'OCSE basati su OECD (2018) *Going for Growth*.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933948053

Le stime dell'OCSE suggeriscono che il pacchetto di riforme proposto nel presente rapporto aumenterebbe la crescita e ridurrebbe la povertà aumentando l'occupazione, stimolando la produttività e rafforzando gli incentivi all'investimento (Figura 20 e Figura 21). Entro il 2030 il tasso di crescita tendenziale del PIL passerà dallo 0,6% con le politiche attuali a oltre 1,7-2% con il pacchetto di riforme consigliato di seguito (Figura 20 e Tabella 4).

Tra la fine degli anni 2020 e il 2040, la crescita tendenziale diminuirà, principalmente a causa dell'invecchiamento e della conseguente diminuzione della popolazione in età lavorativa. L'aumento della crescita della produttività è quindi essenziale per compensare il significativo effetto negativo della demografia e per stimolare la crescita.

Il pacchetto di riforme proposto è di ampia portata. Tra le riforme proposte, il rafforzamento dell'efficacia e dell'efficienza della pubblica amministrazione e del sistema giudiziario, l'espansione dei programmi attivi del mercato del lavoro, prestazioni sociali meglio mirate che riducano le disuguaglianze e il cuneo fiscale sarebbero molto benefiche. Quelle relative alla riforma della pubblica amministrazione e del sistema giudiziario avrebbero l'impatto più ampio sulla crescita del PIL perché sono essenziali al rafforzamento dello stato di diritto, ma sarebbero anche le più difficili da attuare. Tuttavia, il nuovo programma di pensionamento anticipato, qualora non fosse neutro sotto il profilo attuariale, e l'interruzione temporanea (fino al 2026) del nesso tra gli aggiornamenti dei requisiti dei contributi del pensionamento anticipato e l'evoluzione della speranza di vita, come realizzato nel bilancio 2019,potrebbe neutralizzare alcuni degli effetti positivi delle riforme proposte (Tabella 4).

Il Governo attuale ha espresso la sua intenzione di continuare il processo di riforma della pubblica amministrazione avviato dai governi precedenti. Si tratta di un elemento positivo, ma al tempo stesso il Governo non dovrebbe sottostimare le criticità e il grado di impegno necessario per conseguire risultati. Come sottolineato da un recente libro bianco sulle riforme della pubblica amministrazione che ha raccolto i suggerimenti di una serie di esperti e della società civile (ForumPA, 2018), le riforme della pubblica amministrazione dovrebbero migliorare la trasparenza e la responsabilità e concentrarsi su quanto segue:

- ridurre il numero di leggi e regolamenti e usare in modo più esteso singoli codici e manuali, basandosi su risultati e obiettivi chiari invece che su regole procedurali;
- creare piattaforme e reti di esperti per l'identificazione e la diffusione delle migliori pratiche e promuovere ulteriormente la concorrenza per confronto al livello centrale e locale; le agenzie della pubblica amministrazione al livello centrale e locale che ripetutamente non riescono a raggiungere gli standard minimi o gli obiettivi concordati dovrebbero essere oggetto di una ristrutturazione che comporti, se necessario, cambiamenti dei dirigenti e riqualifica del personale;
- aumentare gli sforzi per la digitalizzazione della pubblica amministrazione adottando una strategia orizzontale e seguendo l'esempio positivo del Team di Trasformazione digitale (cfr. Riquadro 2); per garantire la continuità e un mandato solido, il Governo dovrebbe trasformare il Team per la Trasformazione digitale in un organismo permanente dell'Ufficio del Presidente del Consiglio dei ministri invece che scioglierlo come previsto attualmente;
- una gestione più efficace delle risorse umane tramite procedure di assunzione e ripartizione del personale basate sulle competenze necessarie in ogni posto di lavoro vacante, maggiori opportunità di formazione e apprendimento a vari stadi della carriera e una maggiore responsabilità grazie all'individuazione chiara di chi è responsabile di cosa.

Il sistema giudiziario svolge un ruolo fondamentale nel garantire lo stato di diritto e rafforzare la fiducia reciproca. Le riforme si sono concentrate sull'uso delle tecnologie digitali, compreso il processo digitale (che consente alle parti di presentare documenti in formato

elettronico), crescente specializzazione delle corti, miglioramento delle procedure amministrative per migliorare l'efficienza delle corti e affrontare la penuria di personale. Il Codice di procedura civile è stato riformato nel 2017. In seguito a queste riforme, che sono ancora in corso, il sistema giudiziario italiano ha ridotto il considerevole arretrato di cause amministrative e civili. Il tempo necessario per risolvere i contenziosi civili e commerciali sta diminuendo dal 2014, anche se rimane tra i più lunghi dell'Unione europea. Le cause che raggiungono il secondo e terzo grado di giudizio richiedono tempi eccezionalmente lunghi. La spesa pubblica per il sistema giudiziario è prossima alla media europea, ma il numero di giudici è comparativamente più basso e i cittadini hanno minore fiducia nel sistema giudiziario che nella maggior parte dei Paesi dell'Unione europea (Commissione europea, 2018).

L'Italia dovrebbe continuare a riformare e modernizzare il suo sistema giudiziario. Vista la complessità del sistema giudiziario, l'impegno per le riforme dovrà protrarsi negli anni e i risultati saranno visibili in modo progressivo. La volontà del Governo di riformare il codice di procedura civile e semplificare i processi civili in base a un sistema di gestione dei casi (Ministero della Giustizia, 2019) rappresenta un segnale positivo. Si potrebbe fare di più per promuovere metodi alternativi di risoluzione delle controversie, che sono ancora poco utilizzati in Italia, in particolare nelle controversie commerciali, civili e legate al lavoro.

Le riforme della pubblica amministrazione devono essere affiancate da sforzi continui per combattere la corruzione. Il quadro legislativo per la lotta alla corruzione è significativamente cambiato dopo l'intervento sistematico del 2012, che ha avviato una serie di riforme tuttora in corso. L'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC), che è indipendente dal Governo, è stata creata nel 2014. Da allora, ha gradualmente assunto un ruolo prominente presentando pareri alle amministrazioni e agenzie centrali e locali sull'adozione e il rafforzamento di provvedimenti per la prevenzione della corruzione, gestendo la piattaforma elettronica per raccogliere informazioni da chi denuncia illeciti e la diffusione di orientamenti e regolamenti sui contratti degli appalti pubblici. L'ANAC può applicare sanzioni amministrative a funzionari pubblici che non rispettano l'obbligo di adottare piani o codici di condotta anticorruzione. Tramite l'esperienza acquisita in occasione dell'Expo 2015, l'Italia ha elaborato insieme all'OCSE un modello per gestire appalti pubblici ad hoc di grandi dimensioni, minimizzando i rischi di corruzione (United Nations, 2009). Oltre a disporre di importanti poteri in materia di piani per la lotta anticorruzione, integrità e trasparenza, l'ANAC è responsabile dell'emanazione del regolamento attuativo del codice degli appalti pubblici del 2016 e della supervisione degli appalti e contratti pubblici.

Il codice degli appalti pubblici del 2016 è innovativo e ben concepito, Il nuovo codice ha migliorato la trasparenza delle autorità preposte agli appalti e degli enti appaltanti in materia di appalti pubblici. Il codice definisce i termini e le condizioni standard per la partecipazione alle gare d'appalto pubbliche, i criteri di aggiudicazione degli appalti, il ricorso legale e le procedure di appello. Il codice stabilisce la creazione di un registro per i membri dei comitati per gli appalti pubblici, che dovrebbe entrare in vigore nel 2019. Per migliorare la trasparenza e l'integrità generale degli appalti, l'ANAC raccoglie, analizza e pubblica tutti i dati pertinenti agli appalti pubblici.

Alcuni aspetti del Codice degli appalti pubblici possono essere semplificati, ma il ruolo e i poteri dell'ANAC dovrebbero essere preservati. I ritardi nell' applicazione del Codice non sono imputabili all'ANAC. Sono invece dovuti ai nuovi aspetti del Codice mirati ad attenuare i rischi di corruzione e a rafforzare la concorrenza nelle procedure delle offerte e la qualità dei progetti. Tuttavia questi aspetti innovativi richiedono a loro volta tempo perché tutte le parti interessate li comprendano e forniscano commenti all'ANAC prima che quest'ultima emani i regolamenti di applicazione. Per accelerare l'attuazione del nuovo Codice, il Governo dovrebbe emanare il decreto attuativo che definisce i criteri per identificare le amministrazioni aggiudicatrici ammissibili per i contratti di appalti pubblici su cui l'ANAC fornisce già pareri. Il Governo dovrebbe seguire il Piano triennale di prevenzione della corruzione dell'ANAC (aggiornato annualmente), visto che contiene utili raccomandazioni per limitare i rischi di corruzione in diversi settori dell'azione pubblica a livelli centrali e locali. Il piano più recente si concentra sulle agenzie delle entrate, l'uso dei fondi europei e la gestione dei rifiuti (ANAC, 2018). Il Governo dovrebbe anche scaglionare le nomine dei membri del consiglio di amministrazione dell'ANAC per evitare la sostituzione contemporanea di tutti i membri del consiglio di amministrazione.

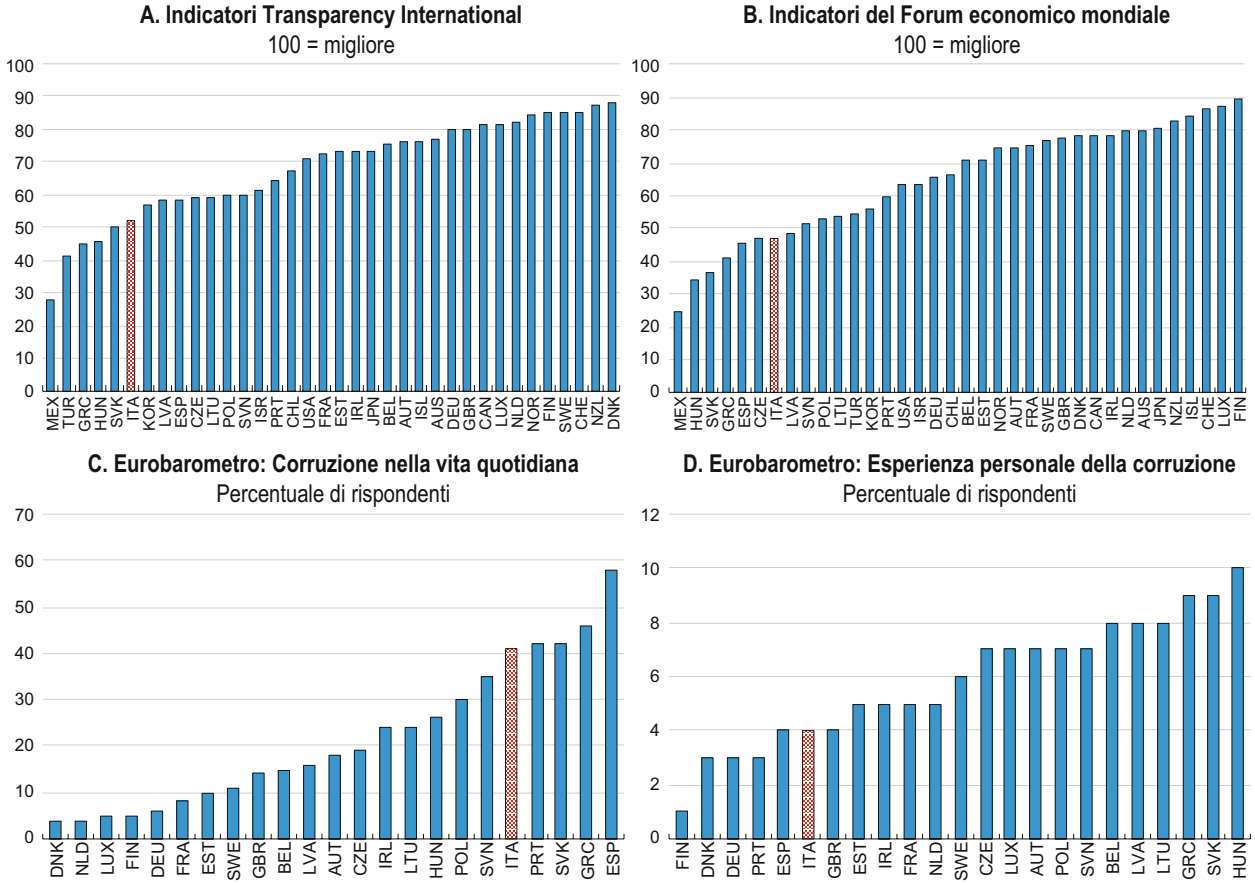
Le riforme intraprese negli ultimi dieci anni per la lotta contro la corruzione e il miglioramento degli appalti pubblici vanno nella direzione giusta e dimostrano la serietà e la determinazione dei governi italiani successivi su questa questione. Nonostante ciò, gli indici della corruzione percepita sono ancora generalmente elevati rispetto ad altri Paesi (Figura 19). Ciò potrebbe essere dovuto a due ragioni non mutualmente esclusive. In primo luogo, le riforme degli ultimi dieci anni non hanno ancora prodotto i benefici previsti perché l'attuazione e le procedure successive dovute richiedono tempo. Secondariamente, gli indici di percezione potrebbero non misurare la corruzione in modo adeguato. Ad esempio, secondo l'indagine Eurobarometro, l'Italia ha un'elevata percentuale di rispondenti che riportano un elevato livello di corruzione nella vita quotidiana, ma allo stesso tempo la percentuale di rispondenti che riferiscono di avere un'esperienza personale della corruzione è bassa.

Misurare la corruzione e, più in generale, l'efficienza della pubblica amministrazione, in modo più oggettivo è essenziale per concepire e attuare provvedimenti anticorruzione efficaci e rafforzare la fiducia nel Governo. A tale scopo, l'Italia sta partecipando attivamente a varie iniziative internazionali, nell'ambito del G20, delle Nazioni unite e dell'OCSE, mirate ad elaborare indicatori per misurare in modo oggettivo la corruzione e i progressi compiuti nel combatterla. L'OCSE ha lavorato sui dati aperti, l'analisi quantitativa e l'uso dell'analisi dei dati per combattere la frode, gli sprechi e gli abusi e promuovere l'integrità pubblica e migliori prestazioni dell'amministrazione pubblica (High-Level Advisory Group, 2017).

Raccomandazioni pregresse sull'efficienza del settore pubblico

Raccomandazioni di precedenti Esami economici (Le principali raccomandazioni dell'Esame economico del 2017 sono indicate in grassetto)	**Azioni intraprese dopo l'Esame economico del 2017**
Approvare e attuare pienamente la riforma della pubblica amministrazione per aprire alla concorrenza i servizi pubblici locali.	La riforma della pubblica amministrazione è stata approvata e attuata. L'apertura alla concorrenza di alcuni servizi pubblici locali è ferma. La riforma delle imprese statali locali è in corso, ma è stata ritardata.
Assicurarsi che la legislazione sia chiara, priva di ambiguità e sostenuta da una pubblica amministrazione migliorata, anche tramite il ricorso limitato a decreti d'urgenza.	Il ricorso ai decreti d'urgenza è meno frequente. La riforma della pubblica amministrazione è stata approvata e attuata e i provvedimenti sono in corso. È stata approvata la normativa FOIA (Freedom of information act) sulla libertà d'informazione, che istituisce un accesso civico generale: i cittadini possono accedere ai dati e documenti della pubblica amministrazione anche se non sono resi pubblici. Il decreto che ha introdotto la legge sulla libertà d'informazione ha inoltre definito l'obbligo per le pubbliche amministrazioni di pubblicare le loro banche dati.
Migliorare ed estendere l'uso delle analisi d'impatto normative, in particolare promuovendo procedure consultative ex ante con le parti interessate.	L'agenzia nazionale anticorruzione (ANAC) fornisce orientamenti su varie questioni relative alla prevenzione della corruzione. Le sue disposizioni hanno il potere di normative non vincolanti. Per quanto riguarda la protezione di chi denuncia illeciti nel settore privato e pubblico, l'ANAC è diventata il principale canale per il recepimento dei rapporti. Nel settore pubblico, l'ANAC non è solo un canale di notifica, ma anche l'autorità di regolamentazione e governance. Nessuna modifica alla Valutazione dell'impatto normativo.
Semplificare ulteriormente il sistema giudiziario con una maggiore specializzazione quando necessario, estendere il ricorso alla mediazione, migliorare il monitoraggio delle prestazioni dei tribunali.	Proseguimento delle riforme del sistema giudiziario, anche se le prestazioni rimangono disomogenee e i tempi per risolvere i casi sono significativamente più lunghi nelle regioni meridionali.
Considerare la creazione di una Commissione della produttività con il compito di fornire un parere al Governo in materia di produttività; promuovere la comprensione delle riforme da parte dei cittadini e instaurare un dialogo con le parti interessate.	Nessun progresso.
La riduzione della corruzione e il consolidamento della fiducia devono rimanere prioritari. A tale scopo l'ANAC, nuova agenzia anticorruzione, necessita stabilità e continuità, oltre che un sostegno a tutti i livelli politici.	L'ANAC continua le sue attività e si è conquistata un ruolo di primo piano nella prevenzione della corruzione. È responsabile dell'emanazione del regolamento attuativo del codice degli appalti pubblici del 2016. Il codice non è ancora applicato pienamente. Nel 2018 è stata proposta dal Governo e approvata dal parlamento una nuova legge (detta Spazzacorrotti) che allunga le pene detentive per i reati di corruzione, eliminando la prescrizione dopo il primo grado di giudizio (per tutte le cause giudiziarie, non solo per la corruzione), autorizzando gli agenti in incognito per le indagini sulla corruzione e istituendo provvedimenti di interdizione (cosiddetti Daspo) per funzionari pubblici e privati cittadini, nonché società, condannati per corruzione, a cui sarà vietato partecipare ad appalti della pubblica amministrazione. La riforma dei codici penali, entrata in vigore nell'agosto del 2017, comprende una riforma del regime della prescrizione, migliorando così la capacità del sistema penale nella lotta contro la corruzione. Come per il Codice civile, è stato realizzato un importante passo avanti con l'introduzione di disposizioni innovative in materia di corruzione nel settore privato.
Ridurre le partecipazioni pubbliche, in particolare nei media televisivi, nei trasporti e nella produzione di energia e nei servizi pubblici locali. Privatizzare e liberalizzare i settori dell'energia e dei trasporti. Completare il quadro per la regolamentazione dei servizi idrici e altri servizi pubblici locali, garantendo l'indipendenza normativa. Introdurre una vigilanza nazionale delle competenze normative regionali (per esempio attività di vendita al dettaglio e pianificazione territoriale).	Il programma di privatizzazione ha fatto pochi progressi. L'ultima grande privatizzazione, nel 2016, riguarda il disinvestimento dalla partecipazione azionaria del 46,6% nell'ENAV, l'ente di controllo del traffico aereo. Il decreto Milleproroghe del 2018 ha posticipato di un anno la liberalizzazione dei prezzi del gas e dell'elettricità, fissandola al 1° luglio 2020.

Figura 19. Indicatori della percezione della corruzione



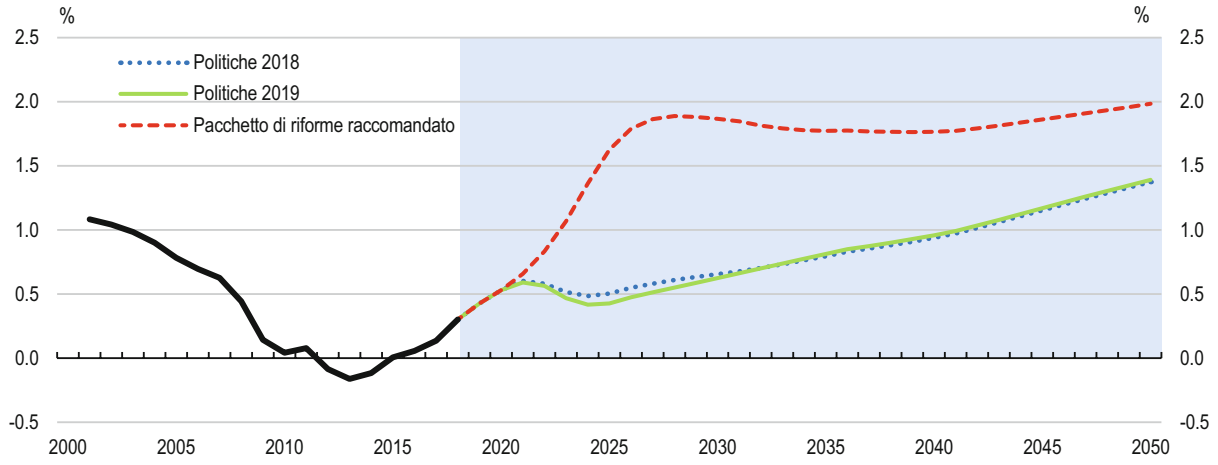
Nota: «Indicatori di Transparency International» fa riferimento alla media di cinque sottoindicatori disponibili per tutti i Paesi dell'OCSE nell'«Indice della percezione della corruzione»; «Indicatori del Forum economico mondiale» fa riferimento al Sondaggio d'opinione esecutivo del Forum economico mondiale; «Eurobarometro: corruzione nella vita quotidiana» fa riferimento alla percentuale di rispondenti che erano d'accordo con l'affermazione «È personalmente colpito dalla corruzione nella vita quotidiana»; «Eurobarometro: esperienza della corruzione» fa riferimento alla percentuale di rispondenti che hanno risposto positivamente alla domanda «Lei è stato coinvolto o testimone di episodi di corruzione negli ultimi 12 mesi?».

Fonte: Transparency International; Forum economico mondiale; e Eurobarometro.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933948072

Figura 20. Riforme per accrescere la partecipazione e migliorare il contesto imprenditoriale favorirebbero le prospettive di crescita dell'Italia

Tasso tendenziale annuo di crescita del PIL reale, scenari politici alternativi



Nota: Gli scenari programmatici sono descritti nella Tabella 4.
Fonte: Calcoli dell'OCSE basati su Y. Guillemette, et al. (2017), «A revised approach to productivity convergence in long-term scenarios», *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1385, OECD Publishing, Paris.; M. Cavalleri, e Y. Guillemette (2017), «A revised approach to trend employment projections in long-term scenarios», e *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1384, OECD Publishing, Paris.; Y. Guillemette, A. de Mauro e D. Turner (2018), "Saving, Investment, Capital Stock and Current Account Projections in Long-Term Scenarios", *OECD Economics Department Working Papers*.

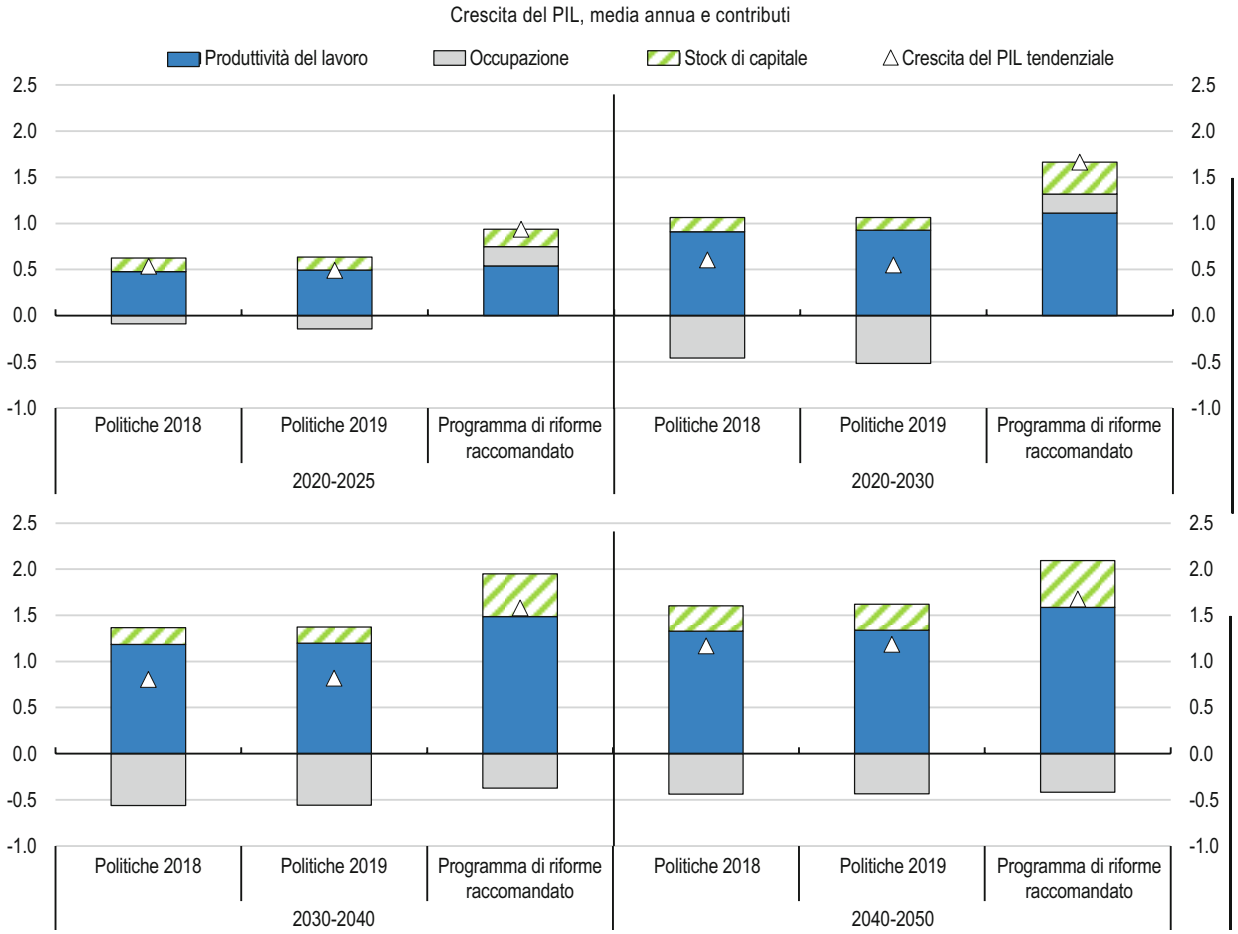
StatLink https://doi.org/10.1787/888933948091

Tabella 4. Effetti delle riforme sulla crescita del PIL reale

	2025	2030	2040
	Differenza % del livello del PIL reale relativa alle politiche del 2018:		
Politiche 2019			
La riforma delle pensioni riduce l'età effettiva del pensionamento di 3 anni nel 2021, scendendo a una diminuzione di 1,4 anni nel 2024 e di 0,8 anni nel 2032.	– 0,3%	– 0,4%	– 0,3%
Il Reddito di Cittadinanza riduce la diseguaglianza di 0,81 punti sul coefficiente di Gini e aumenta il cuneo fiscale del lavoro sui celibi al 100% dello stipendio medio di 2,2 punti percentuali.	– 0,2%	0,9%	2,1%
La spesa delle misure attive per il mercato del lavoro aumenta del 25% per persona disoccupata nel 2025, quindi ritorna ai livelli iniziali entro il 2025.	0,1%%	0,0%	– 0,1%
Effetto complessivo	– 0,2%	– 0,5%	– 0,4%
Pacchetto di provvedimenti raccomandati			
Il programma del reddito minimo garantito, i sussidi per i lavoratori attivi e le riforme dei contributi della sicurezza sociale riducono le diseguaglianze e il cuneo fiscale.	0,9%	2,4%	3,8%
La spesa delle misure attive per il mercato del lavoro aumenta del 9% per persona disoccupata nel 2021 quindi di altri 37 punti percentuali entro il 2025 per raggiungere il 130% in più del livello iniziale.	0,9%	3,7%	6,3%
Le spese per ricerca e sviluppo passano dall'1,3% del PIL al 2,0% del PIL entro il 2025 per avvicinarsi alla media degli altri Paesi del G7	0,0%	0,1%	0,6%
Le prestazioni familiari in natura aumentano del 40% entro il 2030 per raggiungere la media OCSE rispetto al PIL	0,0%	0,2%	0,5%
La riforma della pubblica amministrazione e del sistema giudiziario (lo stato di diritto aumenta gradualmente fino a quasi la metà della differenza tra l'Italia e la media OCSE entro il 2030)	0,2%	1,1%	4,4%
Effetto complessivo	2,0%	7,6%	16,2%

Nota: La riduzione delle spese fiscali e dell'evasione fiscale, gli investimenti pubblici più ingenti ed efficaci e gli appalti pubblici e una gestione degli attivi più efficienti, presentati nella tabella sull'impatto di bilancio, non sono inclusi in queste stime degli effetti del pacchetto di riforme raccomandato sulla crescita del PIL reale.
Fonte: Calcoli dell'OCSE.

Figura 21. Il pacchetto di riforme raccomandato contribuirebbe a compensare gli effetti dell'invecchiamento sulla crescita e la diminuzione della popolazione in età lavorativa



Nota: I tassi di crescita e i contributi sono la media delle variazioni annuali.
Fonte: Calcoli dell'OCSE basati su OCSE *Economic Outlook 104*; e Guillemette, Y. e D. Turner (2018), «The Long View: Scenarios for the World Economy to 2060», *OECD Economic Policy Papers*, No. 22, OECD Publishing, Paris.

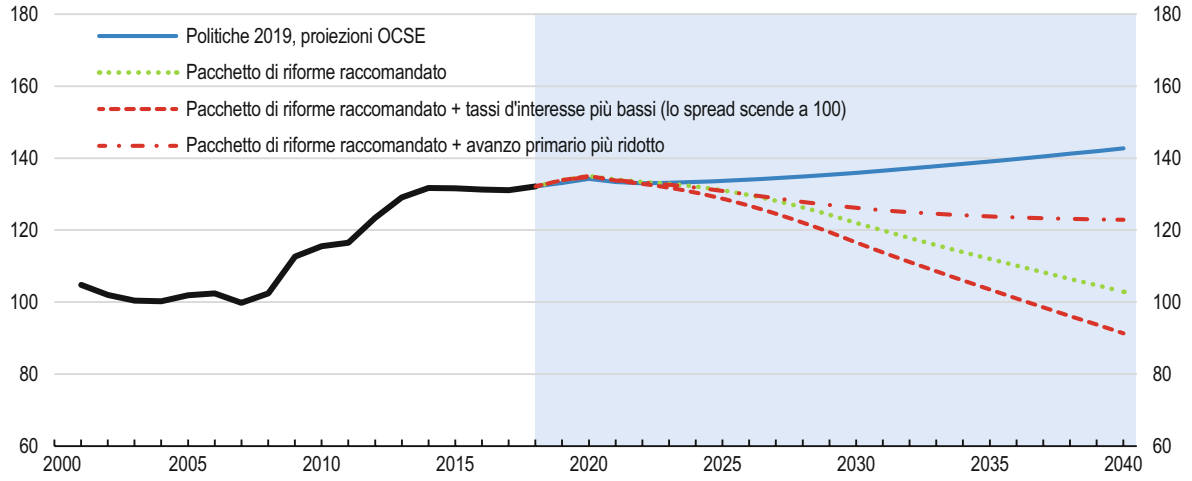
StatLink https://doi.org/10.1787/888933948110

Riquadro 2. Il Team per la Trasformazione Digitale dell'Italia

Il Team per la Trasformazione Digitale dell'Italia è un'agenzia creata nel 2016 in via temporanea per accelerare l'attuazione del programma digitale del Governo. Oltre a completare il Piano per la trasformazione digitale triennale, da lungo atteso, il Team ha sviluppato piattaforme digitali per semplificare le interazioni con la pubblica amministrazione in materia di identità digitale, il registro nazionale della popolazione residente, la carta d'identità elettronica e i pagamenti digitali. Inoltre, il Team per la Trasformazione Digitale ha offerto le sue competenze a varie municipalità e organismi della pubblica amministrazione, tra cui la Corte dei Conti, l'Agenzia delle entrate e l'Istituto Nazionale per la Previdenza Sociale per specifici progetti. Lo scioglimento del Team è previsto per il 2019.

Figura 22. Il pacchetto di riforme raccomandato migliorerebbe la sostenibilità del debito

Il debito pubblico in proiezione, in funzione di vari scenari di riforma e di crescita, in percentuale del PIL



Nota: Le ipotesi di ciascuno scenario di debito sono riassunte nella Tabella 5.
Fonte: Calcoli dell'OCSE.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933948129

Tabella 5. Ipotesi degli scenari di sostenibilità del debito del pacchetto di riforme raccomandato

		2020	2025	2030	2035	2040
Politiche 2019, proiezioni OCSE						
Crescita del PIL reale	%, annua	0,5	0,5	0,6	0,8	1,0
Saldo di bilancio primario	% PIL	0,6	1,6	2,0	2,0	2,0
Crescita del deflatore del PIL	%, annua	1,0	2,0	2,0	2,0	2,0
Tasso d'interesse nominale effettivo implicito	%	2,9	4,0	4,6	4,8	5,0
Spread tra il tasso d'interesse effettivo e il tasso privo di rischio	pb	219	150	150	150	150
Pacchetto di riforme raccomandato						
Crescita del PIL reale	%, annua	0,5	1,3	1,7	1,6	1,6
Saldo di bilancio primario	% PIL	0,6	1,8	3,3	3,3	3,3
Crescita del deflatore del PIL	%, annua	1,4	2,0	2,0	2,0	2,0
Tasso d'interesse nominale effettivo implicito	%	2,9	4,0	4,6	4,8	5,0
Spread tra il tasso d'interesse effettivo e il tasso privo di rischio	pb	219	150	150	150	150
Pacchetto di riforme raccomandato + tassi d'interesse più bassi (lo spread scende a 100)						
Crescita del PIL reale	%, annua	0,5	1,3	1,7	1,6	1,6
Saldo di bilancio primario	% PIL	0,6	1,8	3,3	3,3	3,3
Crescita del deflatore del PIL	%, annua	1,0	2,0	2,0	2,0	2,0
Tasso d'interesse nominale effettivo implicito	%	2,9	3,5	4,1	4,3	4,5
Spread tra il tasso d'interesse effettivo e il tasso privo di rischio	pb	219	100	100	100	100
Pacchetto di riforme raccomandato + avanzo primario più ridotto						
Crescita del PIL reale	%, annua	0,5	1,3	1,7	1,6	1,6
Saldo di bilancio primario	% PIL	0,6	1,8	1,8	1,8	1,8
Crescita del deflatore del PIL	%, annua	1,4	2,0	2,0	2,0	2,0
Tasso d'interesse nominale effettivo implicito	%	2,9	4,0	4,6	4,8	5,0
Spread tra il tasso d'interesse effettivo e il tasso privo di rischio	pb	219	150	150	150	150

Fonte: OECD.

Riquadro 3. Quantificazione dell'impatto fiscale sulle riforme strutturali

La Tabella 6 presenta stime degli effetti fiscali del pacchetto di riforme raccomandato. Gli effetti fiscali non consentono risposte comportamentali. Le riforme raccomandate con impatti fiscali minori non sono presentate. Le riforme valutate per l'impatto fiscale sono le stesse di quelle simulate per gli effetti a lungo termine sul PIL nella Tabella 4.

Tabella 6. Impatto fiscale illustrativo del pacchetto di riforme raccomandato

Risparmi fiscali (+) e costi (-), % del PIL dell'anno attuale

	2020	2025	2030
Stimolare una crescita sostenuta e inclusiva			
Chiudere il programma di pensionamento anticipato introdotto nel bilancio 2019 e mantenere il nesso precedente al 2019 tra l'età del pensionamento e la speranza di vita.	0,2	0,1	0,1
Ridurre le spese fiscali	0,1	0,1	0,1
Continuare a lottare contro l'evasione fiscale.	0,3	0,38	0,38
Migliorare l'efficacia degli investimenti pubblici e degli appalti pubblici.	0,2	0,3	0,3
Riforme fiscali e previdenziali per ridurre la povertà e promuovere l'occupazione			
Ridurre permanentemente gli oneri sociali a carico del datore di lavoro per favorire l'occupazione.	– 0,2	– 0,2	– 0,2
Razionalizzare i crediti d'imposta sul reddito personali, adeguare le aliquote fiscali, introdurre agevolazioni fiscali per i lavoratori a basso reddito, assicurarsi che il Reddito di Cittadinanza incoraggi il lavoro:	– 0,4	– 0,4	– 0,4
Rafforzare le misure attive per il mercato del lavoro, la capacità dei centri per l'impiego e dei servizi sociali.	– 0,1	– 0,3	– 0,1
Estendere l'accesso all'assistenza all'infanzia e altri programmi di sostegno alle famiglie.	– 0,1	– 0,1	– 0,1
Aumento dell'efficacia degli investimenti nello sviluppo regionale e rafforzamento delle capacità al livello locale			
Aumentare gli investimenti pubblici a un livello che mantenga lo stock di capitale esistente, migliorando l'efficienza degli investimenti pubblici e la gestione delle infrastrutture pubbliche.	0,0	– 0,1	– 0,3
Semplificare le procedure e la governance dello sviluppo regionale, rafforzare la capacità e migliorare la pianificazione	0,0	0,0	0,0
Aumento delle entrate grazie al pacchetto di riforme raccomandato			
Aumento delle entrate complessive	0,0	1,0	3,1
Impatto complessivo sul bilancio di specifici provvedimenti del pacchetto di riforme raccomandato	0,0	1,2	2,6
Promemoria: Differenza % del PIL rispetto al valore di riferimento	0,0	2,3	8,1

Nota: 1) L'adeguamento dell'età pensionabile del 2019, con uno stanziamento di bilancio di EUR 7 miliardi, dovrebbe essere temporanea e applicarsi esclusivamente alla coorte ammissibile nel 2019. 2) I risparmi sulle spese fiscali sono basati su stime di Perotti (2018), adeguato alla crescita prevista dei prezzi. 3) I potenziali aumenti delle entrate derivati dalla riduzione dell'evasione fiscale sono basati su (OECD, 2017) stime della differenza tra il gettito dell'IVA realizzato e potenziale, adeguate alla crescita prevista del PIL nominale. I provvedimenti dovrebbero raccogliere il 10% della differenza nel 2020, aumentando di un terzo entro il 2030. 4) Le stime sono basate sui risparmi previsti nel Bilancio 2019 per la razionalizzazione delle spese dei ministeri nel 2019, proseguita ed estesa negli anni successivi. 5) In base agli stanziamenti del bilancio precedente per le riduzioni temporanee degli oneri sociali a carico dei datori di lavoro su scala simile, corrette per la crescita prevista del PIL nominale. 6) Stimato con Euromod per i costi e le entrate diretti dal programma di riforma fiscale e previdenziale raccomandato nel Capitolo 1. 7) Oltre a EUR 1 miliardo stanziato nel Bilancio 2019, questi provvedimenti aumentano le spese per le misure attive per il mercato del lavoro all'1% del PIL entro il 2030, allineando l'Italia con altri grandi Paesi europei. 8) Allineare la spesa dell'Italia per la prima infanzia e l'istruzione prescolare alla media OCSE rispetto al PIL dal 2020. 9) Aumenta gli investimenti pubblici a un livello che mantenga uno stock stabile di capitale pubblico rispetto al PIL potenziale. 10) Aumento delle entrate pubbliche dovuto all'espansione prevista del PIL associata al programma di riforma, calcolato come differenza del PIL nominale previsto tra il programma di riforme raccomandato e le politiche del 2019, moltiplicata per il rapporto stimato tra le entrate e il prodotto previsto.

Il pacchetto di riforme proposto contribuirebbe a stimolare la crescita e aumentare l'avanzo primario, orientando il rapporto debito/PIL verso un andamento decisamente discendente. Migliorando a breve la credibilità di bilancio, un premio di rischio in calo sul debito pubblico accelererebbe la diminuzione dell'indice d'indebitamento (Figura 22). La Tabella 6 presenta stime fiscali per il pacchetto di riforme proposto. Le riforme del sistema fiscale e previdenziale per migliorare gli incentivi e la protezione per le famiglie a basso reddito genererebbero i costi fiscali più ingenti a causa di entrate ridotte e trasferimenti più elevati. Tali costi potrebbero essere finanziati migliorando l'adempimento degli obblighi tributari e assicurando che il sistema delle pensioni continui ad essere sostenibile.

Tutelare l'ambiente

Migliorare il benessere per le generazioni attuali e future dipende da una maggiore crescita ma anche da una migliore tutela ambientale e limitazione del riscaldamento globale, in linea con gli obiettivi dell'Accordo di Parigi. In Italia, le emissioni di CO_2 per unità di PIL sono inferiori alla media OCSE (Figura 23, Grafico A); l'intensità energetica dell'economia è arretrata di poco e l'espansione della produzione di rinnovabili ha subito un arresto, perlopiù dovuto al forte calo nella produzione di energia idroelettrica, a causa delle scarse precipitazioni. Rispetto alla media OCSE, l'Italia registra, nondimeno, una performance migliore, sia in termini di intensità energetica che in termini di rinnovabili (Figura 21, Grafici B e C). Sulla base di proiezioni recenti (European Environment Agency, 2018), il Paese ha imboccato la strada giusta per raggiungere gli obiettivi nazionali climatici ed energetici fissati per il 2020, tuttavia, secondo quanto sostiene l'Agenzia europea dell'ambiente (2017) sulle attuali misure d'intervento, l'Italia non conseguirà l'obiettivo di ridurre le sue emissioni di gas serra, al di fuori del Sistema comunitario di scambio delle quote di emissione (ETS-UE), nella misura del 33% rispetto ai livelli del 2005.

La percentuale di popolazione esposta a livelli molto elevati di emissioni di particolato fine è più alta in Italia rispetto alla media OCSE (Figura 23) e la mortalità provocata dalla materia particolata atmosferica è insolitamente significativa tra i Paesi OCSE, con una crescita notevole a partire dal 2015 (Roy and Braathen, 2017). L'espansione urbana incontrollata (*urban sprawl*) attorno alle città italiane ha contribuito a un incremento delle zone edificate (argomento trattato nel relativo capitolo tematico) e la densità della popolazione nelle aree metropolitane è diminuita di pari passo alla crescente frammentazione degli insediamenti urbani (OECD, 2018). Un'espansione di questo tipo favorisce la dipendenza dall'auto e la congestione del traffico, acutizzando l'inquinamento, il consumo energetico e le emissioni di CO_2 (OECD, 2018), oltre che innalzando i costi legati all'ampliamento dell'infrastruttura elettrica, idrica e del trasporto pubblico.

Il prelievo idrico, soprattutto in agricoltura, ammonta al 45% del totale delle risorse di acqua rinnovabili e sottintende un livello consistente di stress idrico: l'ultimo Rapporto sulle performance ambientali (OECD, 2013) consiglia di formulare una visione strategica per il settore in questione e di riordinare gli accordi istituzionali per gestire i bacini fluviali. Sebbene la gestione dei rifiuti sia stata al centro di un miglioramento, la loro raccolta è talvolta irregolare anche in alcune grandi città e in alcune zone lo smaltimento illecito è fonte di gravi timori per la salute.

A livello municipale, la quantità di rifiuti riciclati è rilevante ed evita il conferimento nelle discariche e i rispettivi rischi per l'inquinamento atmosferico e idrico. Tuttavia, il tasso di riciclo varia ampiamente tra le regioni che presentano divergenze di pratiche e di capacità. Nel 2016, le regioni settentrionali riciclavano circa il 64% dei loro rifiuti urbani rispetto a un tasso del 49% per le regioni centrali e del 38% per quelle meridionali. A fare la differenza sono le misure di intervento positive: per esempio, la Sardegna ha incrementato la percentuale di riciclo dei rifiuti

urbani dal 28% del 2007 al 60% del 2016 e la Puglia dal 9% al 34% (ISPRA, 2017). Come evidenziato dall'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC, 2018), la dispersione delle responsabilità sulla gestione dei rifiuti tra regioni, province e comuni è causa di scarso coordinamento e di carenze di sinergie che accentuano i rischi di corruzione. L'ANAC (2018) ha sottolineato numerose criticità nella gestione dei rifiuti, tra cui strutture insufficienti per il trattamento in molte regioni, da cui conseguono il trasferimento tra regioni e i problemi nella raccolta; lunghi ritardi nella pubblicazione e implementazione di piani regionali per la gestione e un'assegnazione degli appalti per i servizi di gestione dei rifiuti, tra le regioni, disomogenea e con modalità spesso in violazione delle leggi. L'amministrazione centrale potrebbe mettere a punto un piano nazionale per la raccolta dei rifiuti che, nel rispetto delle responsabilità delle amministrazioni periferiche in quest'ambito, migliori le sinergie e le complementarità. Le misure di intervento e le operazioni delle amministrazioni periferiche che ripetutamente non raggiungono gli obiettivi fissati per la raccolta e il riciclo dovranno essere riesaminate e riorganizzate, nell'ottica di adottare le migliori pratiche e potenziare la trasparenza a livello locale.

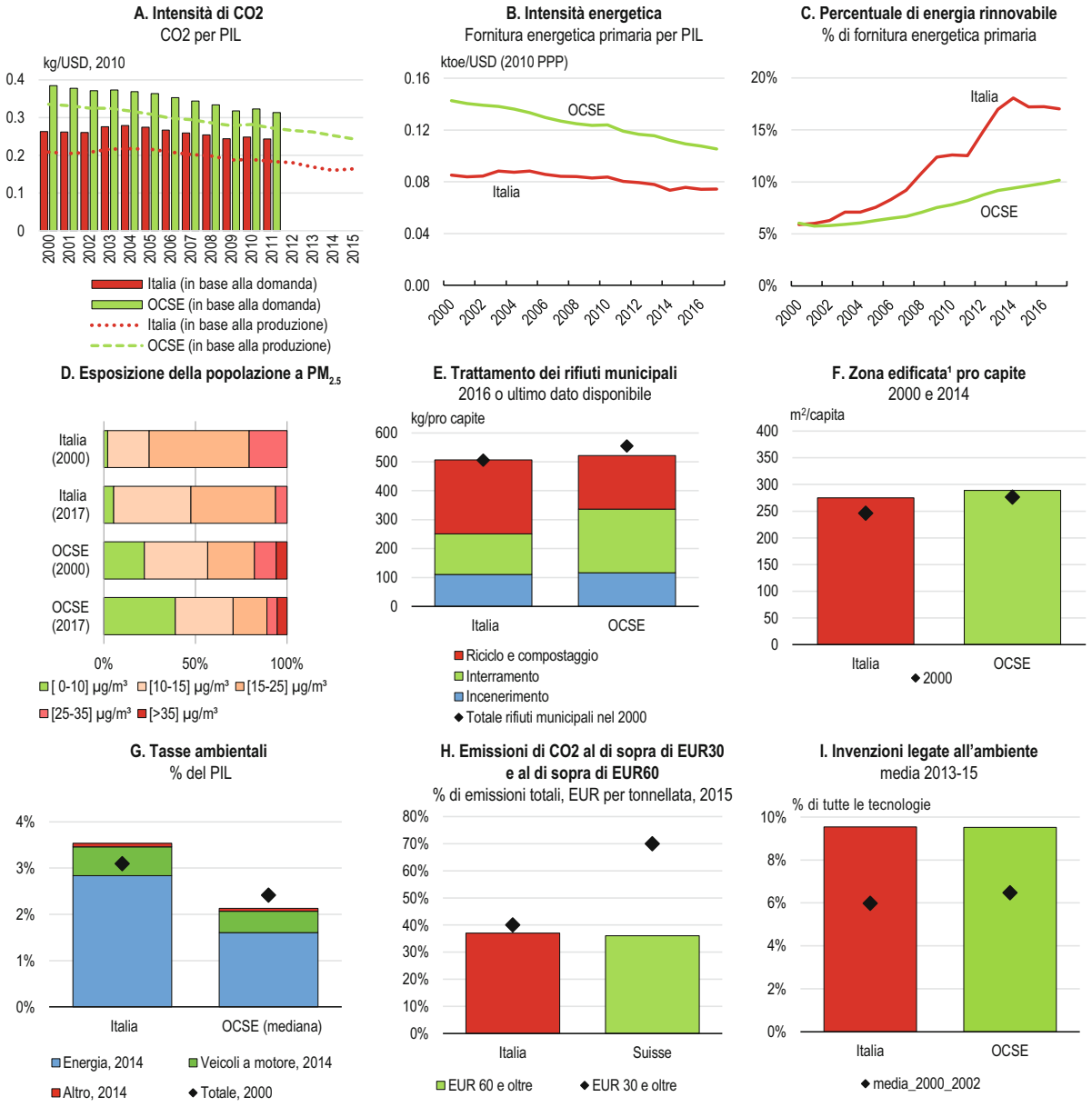
Il gettito derivante dalle imposte ambientali è rilevante rispetto agli altri Paesi OCSE, una conseguenza delle imposte elevate sui combustibili fossili nei trasporti e per uso domestico. L'onere fiscale è, tuttavia, difforme e pregiudica un abbattimento efficiente delle emissioni di CO_2: in termini di contenuto di carbonio, al gas naturale è applicata un'imposta inferiore rispetto alla benzina; in campo industriale, l'impiego dei combustibili fossili è soggetto a tassazione molto inferiore rispetto all'uso domestico e commerciale, mentre l'utilizzo del carbone è esente imposta (OECD, 2018) e il diesel è interessato da minore prelievo fiscale rispetto alla benzina, sebbene sia fonte di maggiore inquinamento da particolato fine. Una fissazione delle tariffe del carbonio più omogenea e maggiori finanziamenti pubblici per R&S potrebbero altresì incoraggiare l'innovazione ambientale, che rimane relativamente scarsa. Finanziamenti pubblici più consistenti per R&S in ambito di contenimento delle emissioni di carbonio garantirebbero vantaggi economici sostanziali, giacché l'innovazione può essere applicata su un ampio spettro di settori e tende a esercitare spiccati effetti di propagazione delle conoscenze tra le imprese nazionali (Dechezleprêtre, Martin and Bassi, 2016). L'Italia potrebbe ridurre l'onere economico della regolazione ambientale senza comprometterne il rigore, conferendo in tal modo slancio alla concorrenza, all'innovazione e alla performance, in particolare valutando meglio l'efficacia delle normative (Koźluk, 2014).

Migliorare la governance metropolitana (come illustrato nel capitolo che tratta questo tema) può ottimizzare i risultati in ambito di crescita verde delle città italiane: agire in questa direzione esige, in particolare, definire le strutture metropolitane di governance, sulla base delle aree interessate dagli spostamenti, e integrare le misure di intervento in materia di pianificazione urbana, edilizia e trasporti pubblici, per contribuire al ripopolamento delle città, al miglioramento dell'accesso al luogo di lavoro da parte dei pendolari, alla riduzione del consumo energetico, dell'inquinamento, delle emissioni di CO_2, nonché all'incremento della produttività (OECD, 2015). Investire in alternative al trasporto su strada, in particolare nell'Italia meridionale, rafforzerebbe gli effetti ambientali delle imposte sui combustibili per i trasporti (OECD, 2013).

Raccomandazioni pregresse sulle misure di intervento ambientali

Raccomandazioni del precedente Esame economico (Le principali raccomandazioni dell'Esame economico del 2017 sono indicate in grassetto)	**Azioni intraprese dopo l'Esame economico del 2017**
Rendere l'imposizione fiscale più favorevole all'ambiente, riducendo il divario tra le accise sul diesel e quelle sulla benzina.	Nessun progresso
Portare l'onere fiscale dall'elettricità ai prodotti energetici utilizzati per generarla, fissando le rispettive tariffe in modo da tenere conto delle emissioni di carbonio e di altri agenti inquinanti associati a ciascun combustibile.	Nessun progresso

Figura 23. Indicatori sulla crescita verde in Italia



1. Zona "edificata" indica un'area caratterizzata dalla presenza di edifici (strutture coperte da un tetto). Questa definizione esclude in larga misura altre aree degli ambienti urbani e di presenza dell'uomo, come le superfici pavimentate (strade, parcheggi), le zone commerciali e industriali (porti, discariche, cave, piste di atterraggio) e gli spazi verdi urbani (parchi, giardini). I dati riguardanti tali zone edificate potrebbero, di conseguenza, divergere sostanzialmente dai dati sulle altre aree urbane che utilizzano definizioni alternative.

Fonti: Banca dati dell'OCSE *Green Growth Indicators*; banca dati dell'OCSE *Environment Statistics*; banca dati OCSE *National Accounts*; banca dati IEA *World Energy Statistics and Balances*; banca dati dell'OCSE *Exposure to air pollution*; banca dati dell'OCSE *Municipal waste*; banca dati dell'OCSE *Land cover*; banca dati dell'OCSE *Effective Carbon Rates* e banca dati dell'OCSE *Patents in environment-related technologies: Technology indicators*.

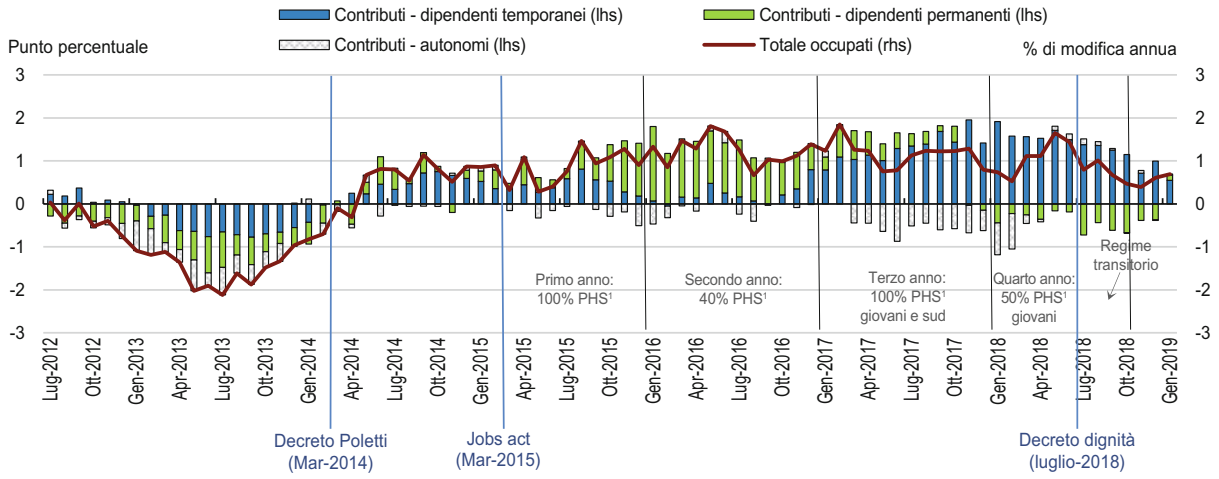
StatLink https://doi.org/10.1787/888933948148

Incoraggiare la creazione di posti di lavoro

Aumentare il tasso di occupazione è fondamentale per ridurre la povertà e l'esclusione sociale, migliorare il benessere e innalzare il livello potenziale di attività economica. Il tasso di occupazione ha raggiunto un picco record (58%) ma resta tra i più contenuti dei Paesi OCSE. La nuova *Strategia dell'OCSE per l'occupazione* (OECD, 2018) illustra riforme di sostegno per la crescita di posti di lavoro di elevata qualità, per tutelare le persone dall'esclusione dal mercato del lavoro e dai rischi connessi e preparare la forza lavoro alle opportunità future.

Negli ultimi anni, i Governi hanno approvato una serie di riforme del mercato del lavoro, alcune delle quali sono state successivamente smantellate (Tabella 7). Abbassare i contributi previdenziali a carico dei datori di lavoro per i contratti permanenti ha contribuito ad aumentare la percentuale di tali contratti e l'occupazione totale (Figura 24). Nel 2018, il Decreto Dignità ha innalzato le già elevate indennità di fine rapporto, che sono ora tra le più alte dell'UE. La Corte Costituzionale ha inoltre dichiarato incostituzionale il calcolo di tali indennità per i licenziamenti illegittimi, sulla sola base dell'anzianità di servizio (come prevedeva il Jobs Act), una decisione che conferisce nuovamente ai giudici ampia discrezionalità nello stabilire i trattamenti di fine rapporto, caso per caso: secondo la legislazione pertinente in vigore prima del Jobs Act (la Riforma Fornero del 2012), al giudice compete la decisione sulla base di diversi criteri, come l'anzianità di servizio, la dimensione dell'azienda, il numero di dipendenti e la condotta delle parti. L'annullamento delle recenti riforme del mercato del lavoro potrebbe scoraggiare le aziende dall'assumere lavoratori con contratto permanente e accentuare il divario tra soggetti tutelati e soggetti non tutelati (dualismo): il contributo dei contratti permanenti alla crescita netta dell'occupazione è in effetti diminuito e il numero di contratti di questo tipo ha registrato un calo per tutto il 2018 (Figura 24).

Figura 24. Il taglio temporaneo dei contributi previdenziali ha favorito momentaneamente la creazione di posti di lavoro attraverso i contratti permanenti



1. Le decontribuzioni per i datori di lavoro che assumono a tempo indeterminato (*Temporary subsidies to permanent hiring, PHS*) hanno previsto un'esenzione di tre anni dal versamento dei contributi previdenziali.
Fonte: banca dati dell'ISTAT Occupazione dipendente e retribuzioni

StatLink https://doi.org/10.1787/888933948167

Tabella 7. Adozione e smantellamento delle riforme del mercato del lavoro in Italia

Contratti a tempo indeterminate	Contratti a tempo determinato
Jobs Act (2015): riforma organica del mercato del lavoro che prevedeva l'ulteriore riduzione della discrezionalità giudiziale nello stabilire l'indennità risarcitoria per i licenziamenti illegittimi (a seguito della Riforma Fornero del 2012); la fissazione di regole, per i nuovi assunti in aziende con più di 15 dipendenti, che stabilivano un'indennità di fine rapporto che aumentava di pari passo all'anzianità di servizio, nei casi di licenziamento illegittimo.	Riforma Fornero (2012): introduceva un nuovo tipo di contratto temporaneo che non obbligava a fornire alcuna motivazione, purché fosse limitato alla prima stipula e la sua durata non superasse 12 mesi. La suddetta riforma introduceva, tuttavia, un prelievo sui contributi previdenziali per i contratti a tempo determinato, destinato a finanziare le indennità di disoccupazione e parzialmente rimborsabile in caso di conversione in contratto permanente. La Riforma Fornero rappresentava il seguito a una tendenza emersa a metà degli anni '90, con il pacchetto Treu, che mirava a facilitare il ricorso ai contratti temporanei autorizzando l'attività delle agenzie per il lavoro interinale. Nel 2001, l'indicazione generica ("qualsiasi ragione tecnica, produttiva, organizzativa e sostitutiva") sostituiva un elenco di casi specifici che potevano essere utilizzati per giustificare i contratti temporanei.
Esenzioni dai contributi previdenziali (dal 2015 ad oggi): introduzione di esenzioni dal versamento dei contributi previdenziali a carico dei datori di lavoro – su base temporanea – sui nuovi contratti permanenti: per i contratti stipulati nel 2015, si stabilisce un tetto per le esenzioni, pari a EUR 8.060 annui, per i primi 3 anni; per i contratti stipulati nel 2016, si stabilisce un tetto per le esenzioni, pari a EUR 3.250, esclusivamente per 2 anni e, per il 2017, le esenzioni dai contributi previdenziali sono state circoscritte ai datori di lavoro che assumono studenti che abbiano completato l'apprendistato o il tirocinio presso la rispettiva azienda (fino a EUR 3.250). Sono state introdotte esenzioni dal versamento dei contributi previdenziali per le aziende situate nelle regioni meridionali che assumano giovani disoccupati con contratti permanenti o di apprendistato (fino a EUR 8.060) e dal 2018 è prevista una riduzione dei contributi, per 3 anni (fino a un tetto di EUR 3.000) per i nuovi assunti di età inferiore a 35 anni.	Decreto Poletti (2014): il Decreto intendeva facilitare il ricorso ai contratti a tempo determinato, abolendo l'obbligo di fornire motivazioni e aumentando il numero massimo di proroghe del contratto, da 1 a 5; accorciando l'intervallo tra due contratti consecutivi a tempo determinato presso lo stesso datore di lavoro, da 60 a 10 giorni (per i contratti di durata inferiore a 6 mesi) e da 90 a 20 giorni (per quelli di durata superiore a 6 mesi); permettendo la proroga, nei contratti collettivi, della durata dei contratti a tempo determinato oltre la soglia massima prevista per legge (36 mesi). Per controbilanciare queste misure, il Decreto introduceva un tetto del 20% sulla percentuale di lavoratori interinali nella forza lavoro, ad esclusione delle aziende con meno di 5 dipendenti e delle start-up. Il Decreto Poletti rappresentava il seguito alle numerose, precedenti riforme che, dalla metà degli anni '90, miravano a facilitare il ricorso ai contratti temporanei.
Decreto Dignità (2018): aumenta il trattamento di fine rapporto nei casi di licenziamento senza giusta causa: l'indennità risarcitoria minima è stata innalzata da 4 a 6 mensilità e quella massima da 24 a 36 mensilità Sentenza della Corte Costituzionale (2018): la Corte ha dichiarato incostituzionale il calcolo dell'indennità di fine rapporto per i licenziamenti illegittimi, esclusivamente sulla base dell'anzianità di servizio (come stabiliva il Jobs Act).	Decreto Dignità (2018): ha reso più difficile la stipula dei contratti temporanei, grazie alle seguenti misure: permette i contratti temporanei di durata superiore a 12 mesi, esclusivamente in caso di: 1) esigenze temporanee e oggettive non collegate all'ordinaria amministrazione; 2) sostituzioni; 3) temporanei e significativi incrementi dell'attività, impossibili da prevedere (qualsiasi contratto temporaneo che non rispetti questi criteri viene convertito in contratto permanente allo scadere dei 12 mesi); limita la durata dei contratti temporanei senza valido motivo a 12 mesi; riduce il numero massimo di rinnovi di tali contratti da 5 a 4; aumenta ulteriormente i contributi previdenziali sui contratti temporanei (un prelievo aggiuntivo pari a 1,4% rispetto ai contratti permanenti) dello 0,5% a ogni rinnovo.

Per incoraggiare l'assunzione dei lavoratori con contratti permanenti, il Governo dovrebbe definire criteri più precisi per il calcolo delle indennità di fine rapporto, in linea con la decisione della Corte Costituzionale e in modo tale da impedire un'impennata di contenziosi e l'incertezza generata dal margine di discrezionalità dei giudici (OECD, 2018). Il legislatore potrebbe, per esempio, incasellare i trattamenti di fine rapporto all'interno di una fascia minima e massima che aumenta di pari passo con l'anzianità di servizio, come prevede la riforma approvata dalla Francia.

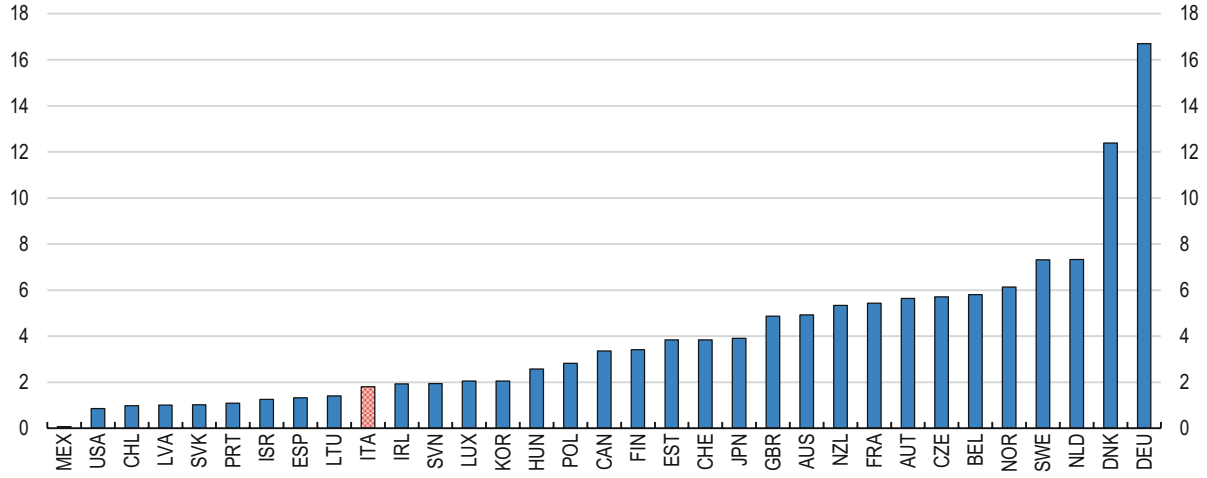
L'aumento dei tassi di occupazione è altresì incardinato sul netto miglioramento dei servizi pubblici per l'impiego (*public employment services*, PES) e delle politiche attive del mercato del lavoro (*active labour market programmes*, ALMP) (OECD, 2018). Il precedente Governo ha cercato di rafforzare le capacità delle ALMP italiane, benché non siano ancora sufficienti per offrire sostegno ai 16,7 milioni di persone che non lavorano, specialmente nelle regioni arretrate. Aumenti moderati nella spesa per le ALMP e nella partecipazione alle stesse, uniti ai miglioramenti organizzativi e di efficienza, sono in grado di generare vantaggi ragguardevoli e accrescere la probabilità dei disoccupati di trovare lavoro (OECD, 2015).

L'introduzione del Reddito di cittadinanza rende ancora più urgente il miglioramento dei servizi pubblici per l'impiego, giacché sono questi ultimi che se ne occuperanno e la maggior parte dei beneficiari avrà l'obbligo di prendere parte a programmi per la ricerca di impiego e la formazione (argomento trattato nel relativo capitolo tematico). La Legge di bilancio 2019 stanzia circa EUR 900 milioni, per il periodo 2019-20, per potenziare il personale dei servizi pubblici per l'impiego (SPI o PES) e altri EUR 500 milioni per assumere professionisti e migliorare l'efficienza delle attività di incontro tra domanda e offerta di lavoro, condotte dai PES: misure positive e da tempo necessarie, anche se resta da definire un piano dettagliato su come perfezionare tali centri.

Come illustra il precedente Rapporto Economico OCSE (OCSE, 2017), il ricorso a consulenti più specializzati per l'orientamento e la formazione e a strumenti di definizione dei profili basati sulle tecnologie digitali è essenziale per compiere progressi in quest'ambito. La spesa dei PES (Figura 25), i numeri e le competenze dell'organico sono modesti, in particolare nelle regioni più arretrate (OECD, 2019, prossimamente) e le riforme in questo senso che in altri Paesi sono risultate efficaci, come quella portata a termine in Portogallo a inizio del 2010, offrono buoni esempi su come riformare i centri italiani: le esperienze degli altri Paesi dimostrano che ottimizzare l'inserimento dei posti vacanti e l'accesso agli stessi attraverso banche dati online, così come impiegare consulenti per l'orientamento e la formazione più qualificati a interagire efficacemente con i disoccupati, negli uffici PES, può produrre esiti migliori (OECD, 2017; Martins and Pessoa e Costa, 2014; Behncke, Frölich and Lechner, 2007). L'intenzione dell'amministrazione centrale di creare un Sistema informativo unitario delle politiche del lavoro (SIUPL), in cui le aziende possono pubblicare i posti vacanti è un passo apprezzato. Date le dimensioni del mondo delle PMI in Italia, i PES potrebbero altresì mettere a punto un servizio specializzato nel supporto ai datori di lavoro delle PMI, seguendo l'esempio dei PES britannici.

Figura 25. I servizi pubblici per l'impiego in Italia non dispongono di risorse sufficienti

Spesa per i servizi pubblici per l'impiego, per soggetto disoccupato, in % del PIL pro capite, o ultima unità disponibile



Fonte: banca dati dell'OCSE *Labour Market Programmes* e banca dati dell'OCSE *National Accounts*.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933948186

Il Reddito di cittadinanza genererà altresì una crescita significativa nelle esigenze di programmi di assistenza sociale e, presumibilmente, sostituirà il Reddito d'inclusione (REI), il programma di assistenza sociale avviato nei primi mesi del 2018. Molte città hanno già provveduto ad apportare modifiche e investito in risorse per erogare i servizi di assistenza sociale collegati al REI, mentre i PES hanno una scarsa, se non inesistente, esperienza in programmi di assistenza sociale e in molte regioni faticano già a occuparsi in modo efficace dei servizi per la ricerca di impiego e la formazione. Un'implementazione incisiva del Reddito di cittadinanza sarà pertanto incardinata su una collaborazione e un coordinamento più solidi tra i PES e i programmi di assistenza sociale dei comuni. A tal fine, l'amministrazione centrale si propone di costituire il Sistema informativo unitario dei servizi sociali, allo scopo di facilitare la condivisione di informazioni tra servizi sociali comunali e PES.

Potenziare le misure di intervento per la ricerca di impiego e la formazione è essenziale per contenere i costi del Reddito di cittadinanza ed evitare le trappole di povertà. In Italia, sono le agenzie del settore privato e i PES a gestire i servizi per la ricerca di impiego e la formazione, con circa 1.100 le agenzie private, attive in questo settore e accreditate dall'ANPAL, che avranno diritto a incassare l'assegno per la formazione nel caso in cui trovino un lavoro a un soggetto disoccupato avente diritto a tale sussidio. L'importo dell'assegno varia in base al profilo di occupabilità e può essere speso in formazione o istruzione presso servizi per l'impiego pubblici o privati. Molti PES rimangono inadeguati, in particolare nelle regioni più arretrate, e per riformarli occorrerà del tempo (OECD, 2019, di prossima pubblicazione). Per attuare con efficacia il Reddito di cittadinanza è fondamentale intensificare ulteriormente i partenariati con le agenzie private per la ricerca di impiego e la formazione ed estendere il programma esistente sull'assegno per la formazione, per includere anche i beneficiari del suddetto Reddito.

Per migliorare i PES occorre rafforzare il ruolo dell'ANPAL, l'agenzia fondata nel 2016 per coordinare le politiche attive del mercato del lavoro, e la rete dei PES regionali. Il compito di introdurre e implementare le politiche attive del mercato del lavoro ricade sulle amministrazioni regionali, la cui qualità ed efficacia presenta difformità di rilievo tra regioni diverse. Nel 2017, le amministrazioni regionali e nazionali hanno concordato un livello minimo di servizi che i PES hanno l'obbligo di prestare e le amministrazioni regionali sono altresì tenute a condividere i dati riguardanti le proprie attività con l'ANPAL, tuttavia, la conformità a tali livelli minimi di servizio resta disomogenea. L'ANPAL dispone dei mezzi per individuare le regioni che non soddisfano gli standard concordati, ma non ha alcuna facoltà per imporre loro di rimediare alle proprie carenze e adottare le migliori pratiche.

Raccomandazioni pregresse sulle politiche attive del mercato del lavoro

Raccomandazioni dei precedenti esami economici (Le principali raccomandazioni dell'Esame economico del 2017 sono indicate in grassetto)	**Azioni intraprese dopo l'Esame economico del 2017**
Attuare pienamente il sistema unificato per i sussidi di disoccupazione. Questa raccomandazione richiede che i destinatari cerchino attivamente lavoro e accettino l'occupazione o l'attività formativa nel momento in cui ricevono un'offerta.	Il nuovo sistema è stato implementato.
Incoraggiare le parti sociali a permettere la modifica degli accordi salariali nazionali a livello aziendale, attraverso accordi con i rappresentanti di una maggioranza dei dipendenti aziendali	Gli incentivi fiscali per incoraggiare la contrattazione salariale a livello aziendale sono attuati e stanno dando risultati. Le parti sociali stanno negoziando indennità aggiuntive per i dipendenti, in generale per i posti di lavoro con produttività e margini più elevati, tuttavia il loro utilizzo rimane contenuto.

Raccomandazioni dei precedenti esami economici (Le principali raccomandazioni dell'Esame economico del 2017 sono indicate in grassetto)	Azioni intraprese dopo l'Esame economico del 2017
Aumentare l'efficienza dei servizi pubblici per l'impiego diminuendo il rapporto tra soggetti disoccupati e personale dei centri per l'impiego. Impiegare strumenti di definizione dei profili e consulenti specializzati per l'orientamento e la formazione. Garantire all'ANPAL i poteri per coordinare gli uffici locali dei servizi per l'impiego e fissare standard nazionali per le misure di intervento per la ricerca di impiego e la formazione.	I servizi pubblici per l'impiego continuano a essere gestiti dalle regioni. A dicembre 2017, la Conferenza Stato-Regioni ha approvato un piano per consolidare le politiche attive del mercato del lavoro, basato su di un ulteriore ampliamento degli strumenti di definizione dei profili, l'integrazione dei sistemi informatici e il miglioramento dei servizi pubblici per l'impiego. All'ANPAL spetta la responsabilità di monitorare l'implementazione del piano e di riferire sul suo progresso una volta l'anno. L'amministrazione centrale ha fissato standard di qualità minimi per i servizi pubblici per l'impiego. L'ANPAL dovrà sovrintendere l'implementazione di tali standard ma dispone di poteri molto limitati. La Legge di bilancio 2019 assegna EUR 1 miliardo, per il 2019, alla riforma dei PES, ivi incluso per aumentare l'organico del 125% e investire nelle procedure.
Implementare una valutazione sistematica dell'impatto dei programmi di attivazione sul mercato del lavoro e concentrare i finanziamenti ai programmi che dimostrano una buona performance.	L'INAPP ha eseguito una valutazione generale delle necessità di competenze del mercato del lavoro e condotto una valutazione più approfondita dei programmi di apprendistato.
Facilitare la mobilità lavorativa tra regioni, occupazioni e settori attraverso il riconoscimento delle competenze e l'utilizzo delle valutazioni di competenze.	La certificazione delle competenze sta crescendo tra i partecipanti ai fondi paritetici interprofessionali. È stato avviato un processo per mettere a punto le Linee guida del sistema nazionale di certificazione delle competenze, come previsto nel 2013.

Il suo ruolo di autorità e coordinamento dovrà essere rafforzato affinché il nuovo sistema dei PES produca risultati. All'ANPAL spetta già la responsabilità di monitorare di monitorare l'implementazione del piano per rafforzare le politiche attive del mercato del lavoro, approvato dalla Conferenza Stato-Regioni a fine 2017, nondimeno, l'agenzia dispone di poteri limitati per intraprendere azioni correttive nelle regioni che non raggiungono gli standard di servizio fissati. All'ANPAL potrebbe essere assegnato l'onere di mettere a punto e implementare piani speciali di ristrutturazione rivolti ai servizi pubblici per l'impiego che non raggiungono gli standard di servizio concordati entro un determinato periodo di tempo: tali piani potrebbero prevedere modifiche nella gestione, la riorganizzazione strutturale dei PES e la riqualificazione del personale in base a un'analisi delle esigenze. Potrebbe essere utile rafforzare la trasparenza e gli incentivi per i PES, affinché adottino le migliori pratiche e migliorino la propria performance. Chiarire le rispettive responsabilità e pubblicare dati sulle attività e la performance di tutti i centri pubblici per l'impiego è un passo da compiere nell'ottica di consolidare la trasparenza e misurare la concorrenza in base a parametri definiti.

Nel corso del decennio passato, l'Italia ha ampliato rapidamente l'accesso all'istruzione e formazione per adulti, anche utilizzando i fondi UE, eppure la partecipazione si attesta ben al di sotto di molti altri Paesi OCSE e i tassi elevati di disparità e di carenze di competenze nelle occupazioni altamente qualificate dimostrano la necessità di impegni costanti (OECD, 2017). Ampliare le risorse per i Fondi paritetici interprofessionali (*Joint Inter-professional Funds, JIPF*) dell'Italia, per fornire l'accesso alla formazione ai soggetti che non lavorano, può ampliare le competenze della forza lavoro. Una solida valutazione e certificazione della qualità dei corsi ne migliorerebbe l'efficacia. Continuare ad accrescere il ruolo delle parti sociali nel progettare e fornire corsi di formazione migliorerebbe l'efficacia dei corsi e sarebbe di particolare vantaggio per i soggetti che entrano per la prima volta nel mercato del lavoro. In questo contesto, nel 2018, il Ministero dell'istruzione ha creato una rete di organi per l'apprendimento permanente che dovrà sovrintendere alla progettazione di un Piano nazionale di garanzia delle competenze della popolazione adulta.

Le riforme in ambito di istruzione per adulti possono altresì contribuire a integrare meglio gli immigrati nel mercato italiano del lavoro: certificare le competenze dei migranti e incoraggiarli ad iscriversi ai programmi formali di istruzione e formazione professionale, anziché ai programmi informali, migliorerebbe l'integrazione (Jeon, 2019, prossimamente). L'Italia si è impegnata a fornire l'accesso all'istruzione formale per gli studenti immigrati: nell'anno scolastico 2016/2017, il 92% degli immigranti che ha ottenuto un diploma di scuola superiore si è iscritto a programmi formali di istruzione e formazione. L'iscrizione alla scuola superiore di studenti con cittadinanza non italiana è cresciuta e, nell'anno scolastico 2016/2017, ha raggiunto il 7% del totale.

Il monitoraggio dei progressi individuali della forza lavoro composta dagli immigrati può orientare le risorse verso i programmi di istruzione e formazione più efficaci. A partire da dicembre 2018, l'accesso al Sistema di protezione dell'Italia per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR) è stato circoscritto ai richiedenti asilo. In assenza di programmi formali di transizione e di istruzione per adulti simili a quelli di Germania, Svezia e Svizzera, lo SPRAR ha ricoperto un ruolo fondamentale in Italia nel contribuire all'inserimento dei nuovi arrivati nell'istruzione professionale e nei posti di lavoro, nonché nel garantire l'accesso ad un supporto sociale di base (Bergseng, Degler and Luthi, 2019, prossimamente; Kuczera and Jeon, 2019, prossimamente).

Raccomandazioni pregresse in materia di competenze e istruzione

Raccomandazioni del precedente Esame economico (Principali raccomandazioni dell'Esame economico del 2017 in grassetto)	**Azioni intraprese dopo l'Esame economico del 2017**
Rafforzare il sistema di istruzione e formazione professionale post-secondaria (IeFP) seguendo l'esempio degli Istituti Tecnici Superiori.	Il Governo ha stanziato fino a 50 milioni di euro per riorganizzare il sistema di istruzione e formazione professionale per meglio affrontare le esigenze delle imprese. La riforma entra in vigore per gli anni scolastici 2018/2019 e 2019/2020. Un Decreto Ministeriale del 2017 introduce, per la prima volta, la possibilità, per le Università, di realizzare, a partire dal 2018/2019, programmi sperimentali triennali, nel primo ciclo di istruzione superiore, definiti "lauree professionalizzanti". Il contenuto dei corsi è definito a livello nazionale, in collaborazione con gli "Ordini Professionali" e le imprese.
Costituire un organo nazionale per l'IeFP che coinvolga il settore delle imprese e gli stakeholder principali, per collegare la componente formativa di tale sistema di IeFP con gli apprendistati, garantire una formazione sul posto di lavoro di elevata qualità e individuare le competenze necessarie per il mercato del lavoro.	Non è stato creato un organo nazionale, tuttavia, si stanno consolidando i collegamenti tra le imprese e gli stakeholder principali per unire la componente formativa dell'IeFP con gli apprendistati.
Introdurre standard minimi sulla qualità formativa per le aziende che offrono tirocini, praticantati e apprendistati.	Nessun progresso
Individuare i soggetti con competenze limitate nell'apprendimento permanente, facilitandone l'inserimento nell'istruzione formale, attraverso programmi part-time di istruzione post-secondaria e formazione professionale.	È in corso un programma pilota, nei servizi pubblici per l'impiego e nei centri provinciali per l'istruzione per gli adulti, mirato all'autovalutazione delle competenze degli adulti sulla base dell'Indagine PIAAC.
Sviluppare competenze digitali a tutti i livelli di istruzione e formazione.	Nel contesto del Piano nazionale per la scuola digitale e l'industria 4.0 sono in fase di sviluppo le competenze digitali. Sono state stanziate risorse per formare team dedicati per implementare il Piano per la scuola digitale nel biennio 2019-2021. ANAPL
Mettere a punto un sistema basato sull'avanzamento professionale per gli insegnanti, attraverso un metodo di valutazione per attrarre e trattenere quelli meglio qualificati e migliorarne il percorso professionale.	Il Governo ha ribadito la propria intenzione di migliorare il sistema formativo per i nuovi insegnanti nelle scuole secondarie di primo e secondo grado: sono stati stanziati fondi per le esigenze formative degli insegnanti e per supportarne lo sviluppo professionale ed è stato inoltre creato un sistema digitale che offre ai docenti più di 30.000 corsi di formazione.
Formare partenariati tra scuola e mondo dell'impresa, per creare opportunità di apprendimento di qualità basato sull'alternanza scuola-lavoro, come previsto dalla riforma della Buona Scuola.	Il numero totale di ore per l'alternanza scuola-lavoro, contemplato dalla suddetta riforma è stato ridotto in base allo specifico percorso scolastico. Il Governo intende creare una "Rete nazionale delle scuole professionali" per rafforzare i collegamenti con il mercato del lavoro, aggiornandone regolarmente i profili lavorativi e professionali, e per facilitare il passaggio dalla scuola al lavoro.

Potenziare l'imprenditorialità e contribuire alla crescita di imprese piccole e innovative

Le piccole imprese costituiscono la spina dorsale dell'economia italiana. Le microimprese (fino a 9 dipendenti) rappresentano il 45% dell'occupazione totale, mentre quelle con un organico fino a 20 dipendenti rappresentano più del 50%, un dato significativamente più alto rispetto ai Paesi OCSE (Figura 26. Le piccole imprese assumono più lavoratori ma la loro produttività è scarsa , Grafico A). Le microimprese italiane sono sensibilmente meno produttive di quelle di maggiore dimensione (Figura 26. Le piccole imprese assumono più lavoratori ma la loro produttività è scarsa , Grafico B): molti Paesi OCSE presentano questa caratteristica, tuttavia in quelli dove i livelli di produttività delle piccole imprese sono simili all'Italia (p.es. Estonia, Israele, Paesi Bassi, Repubblica Ceca, Slovenia, Spagna), queste aziende rappresentano una percentuale considerevolmente inferiore dell'occupazione totale.

La scarsa associazione tra quota di mercato e produttività delle imprese (elevata distorsione nell'allocazione delle risorse) rispecchia i molti ostacoli che le aziende nazionali, piccole e produttive, incontrano in fase di espansione. Come indicato nel precedente Rapporto (OECD, 2017), la produttività del lavoro nel settore manifatturiero italiano è di appena il 15% superiore a quanto sarebbe nell'eventualità in cui le quote di mercato delle aziende venissero assegnate in modo casuale. Al confronto, in Francia e Spagna, una più consistente quota di mercato per le aziende più produttive genera una produttività del 25% superiore a quanto sarebbe se la maggiore produttività non fosse legata alla maggiore quota di mercato, mentre in Germania, il dato in questione supera il 50%.

È urgente adottare azioni di intervento per ridurre la distorsione nell'allocazione di risorse. Andrews e Cingano (2014) osservano come, tra paesi e settori diversi, barriere all'entrata nel mercato e procedure d'insolvenza gravose vanno di pari passo con un grado elevato di distorsione nell'allocazione delle risorse. Il Governo dovrebbe, pertanto, concentrarsi sulle seguenti misure:

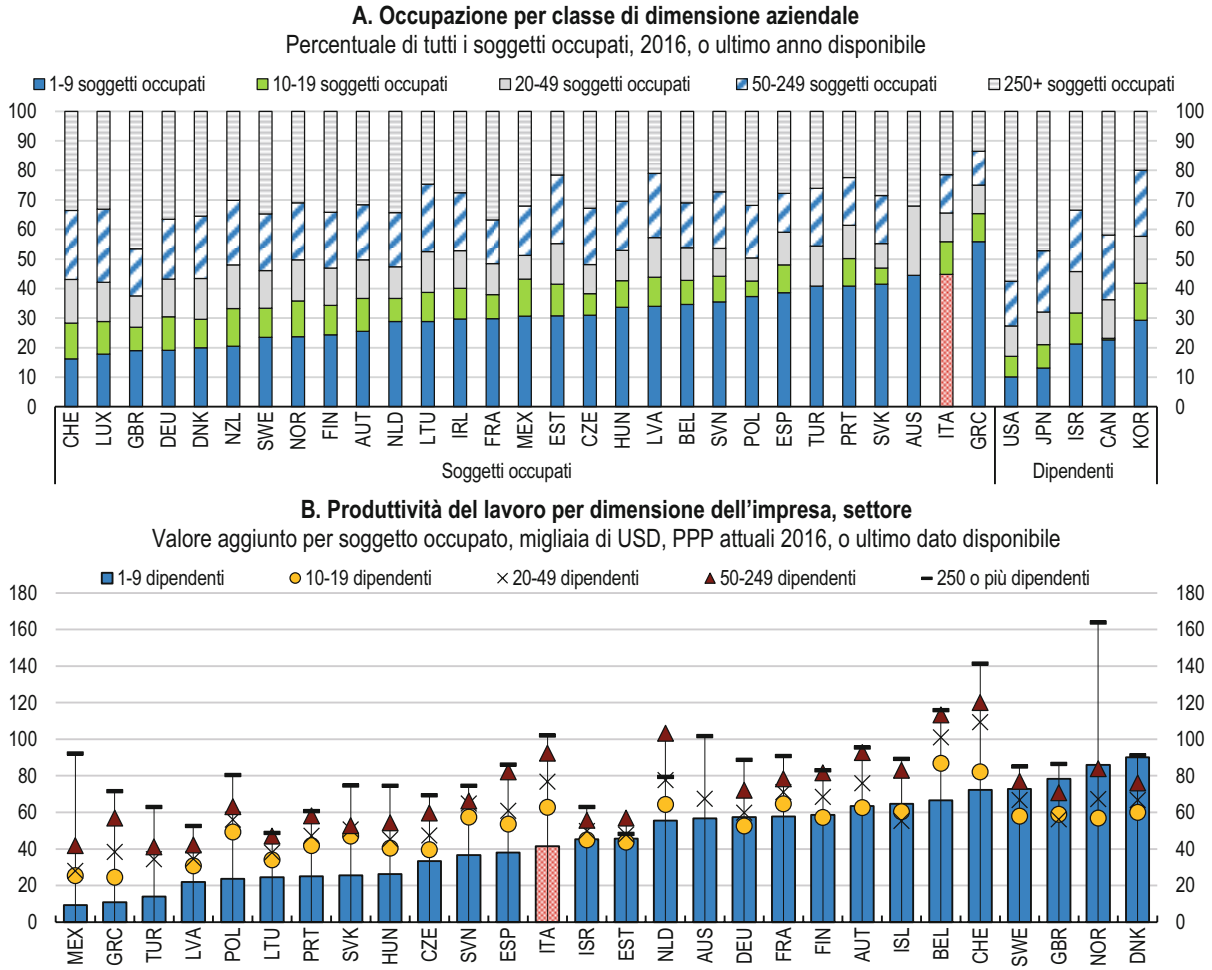
- continuare ad aprire i mercati alla concorrenza, tenendo conto delle raccomandazioni dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato. Il processo di razionalizzazione dei servizi pubblici locali e la loro apertura alla concorrenza sarebbe altresì utile;
- riformare le procedure concorsuali che, come sottolinea il precedente Rapporto (OCSE, 2017), sono lente e costose. Tra le suddette procedure, la più comune risulta essere, di gran lunga, la liquidazione. Il Governo dovrebbe portare a termine la riforma delle discipline della crisi di impresa e dell'insolvenza che il Parlamento ha avviato nel 2017, quando ha approvato una Legge delega per la riorganizzazione organica delle procedure di concorsuali. I principi di tale Legge delega sono solidi, poggiano sulle raccomandazioni dell'alta "Commissione Rodorf" e sono in linea con le raccomandazioni della Commissione europea del 2014 in materia di fallimento e insolvenza delle imprese. La Legge delega intende rendere più semplice la continuità aziendale per le aziende insolventi, grazie ad accordi di ristrutturazione del debito; incentivare il ricorso agli strumenti di composizione stragiudiziale (abbassando la percentuale prevista di creditori consenzienti); assicurare la specializzazione dei giudici addetti alla materia concorsuale, nonché introdurre una fase preventiva di allerta delle situazioni di crisi, in modo da permettere alle aziende e ai creditori di prevenire l'avvio delle procedure giudiziali di insolvenza.

Rivitalizzare l'imprenditorialità innovativa e la crescita delle imprese in Italia richiede un migliore accesso al finanziamento, unito alla gestione e a un supporto strategico. Il debito contribuisce al finanziamento delle aziende italiane in misura maggiore rispetto a quanto accade negli altri paesi europei (OECD, 2019, prossimamente): nel complesso, le imprese italiane presentano un indebitamento leggermente superiore alle altre grandi economie del continente. Come evidenziato nel precedente Rapporto (OECD, 2017), il tasso d'interesse nozionale applicato alle iniezioni di nuovo capitale proprio (allowance for corporate equity, ACE) ha contribuito a ridurre il rapporto tra indebitamento e mezzi propri delle aziende italiane. La Legge di bilancio 2019 ha abolito l'ACE: introdurlo nuovamente potrebbe aiutare a rafforzare la capitalizzazione delle imprese nazionali.

Per le aziende con una situazione solida che operano nel Paese, le condizioni finanziarie per i prestiti e l'accesso agli stessi sono, in genere, migliorate nel 2017 e nel 2018, ma rimangono vulnerabili ai cali di redditività e l'indebitamento rimane elevato nei settori più deboli come l'edilizia o le piccole imprese (Banca d'Italia, 2018). Le società di medie dimensioni e quelle più grandi, con un profilo di rischio moderato stanno diversificando le loro fonti di finanziamento, aumentandolo attraverso l'emissione di obbligazioni societarie e capitale di rischio sul mercato azionario. La crescita robusta nei fondi d'investimento supporta questa diversificazione (Banca d'Italia, 2018), mentre le modifiche alle leggi in materia di cartolarizzazione hanno sostenuto lo sviluppo del mercato italiano del debito privato e dei prestiti diretti, una misura che è risultata complementare all'aumento delle obbligazioni societarie e dei mini bond.

Migliorare il contesto imprenditoriale offrirebbe sostegno all'accesso al finanziamento e, in particolare, andrebbe a vantaggio delle aziende innovative nei settori a crescita elevata e volatili (Calvino, Criscuolo and Menon, 2016) e delle aziende che vengono costituite nelle regioni arretrate. Contesti operativi difficili e inefficienze del mercato aumentano i rischi per le nuove imprese e inducono nei fondatori a una minore propensione a mettere a disposizione i finanziamenti. Tra gli ostacoli pertinenti si rilevano una minore efficienza giudiziaria e un'applicazione più costosa dei contratti, nonché l'incertezza generata da frequenti modifiche nelle misure d'intervento o dall'applicazione ambigua delle stesse (Bobbio, 2016; DeStefano et al., 2019), impedimenti di tipo orizzontale che sono ancora più visibili nelle regioni arretrate (OECD, 2017).

Figura 26. Le piccole imprese assumono più lavoratori ma la loro produttività è scarsa



Nota: la suddivisione per classe di dimensione (1-9, 10-19, 20-49, 50-249, 250+ persone occupate) fornisce la comparabilità migliore, date le diverse procedure di raccolta dati, esistenti tra i vari paesi. Alcuni paesi impiegano convenzioni diverse: per l'Australia, la classe di dimensione "1-9" si riferisce a "1-19", con "20-49" si intende "20-199", con "250+" si intende "200+"; in Mexico, per "1-9" si intende "1-10", per "10-19" si intende "11-20", per "20-49" si intende "21-50", per "50-249" si intende "51-250" e per "250+" si intende "251+"; in Turchia, per "1-9" si intende "1-19". I dati riguardanti il Regno Unito escludono le piccole società di fatto, vale a dire imprese che operano al di sotto della soglia per il regime d'imposta sul valore aggiunto e/o del regime di ritenuta alla fonte ("pay as you earn", PAYE) (da parte dei datori di lavoro).
Fonte: OCSE (2018), *Entrepreneurship at a Glance Highlights*.

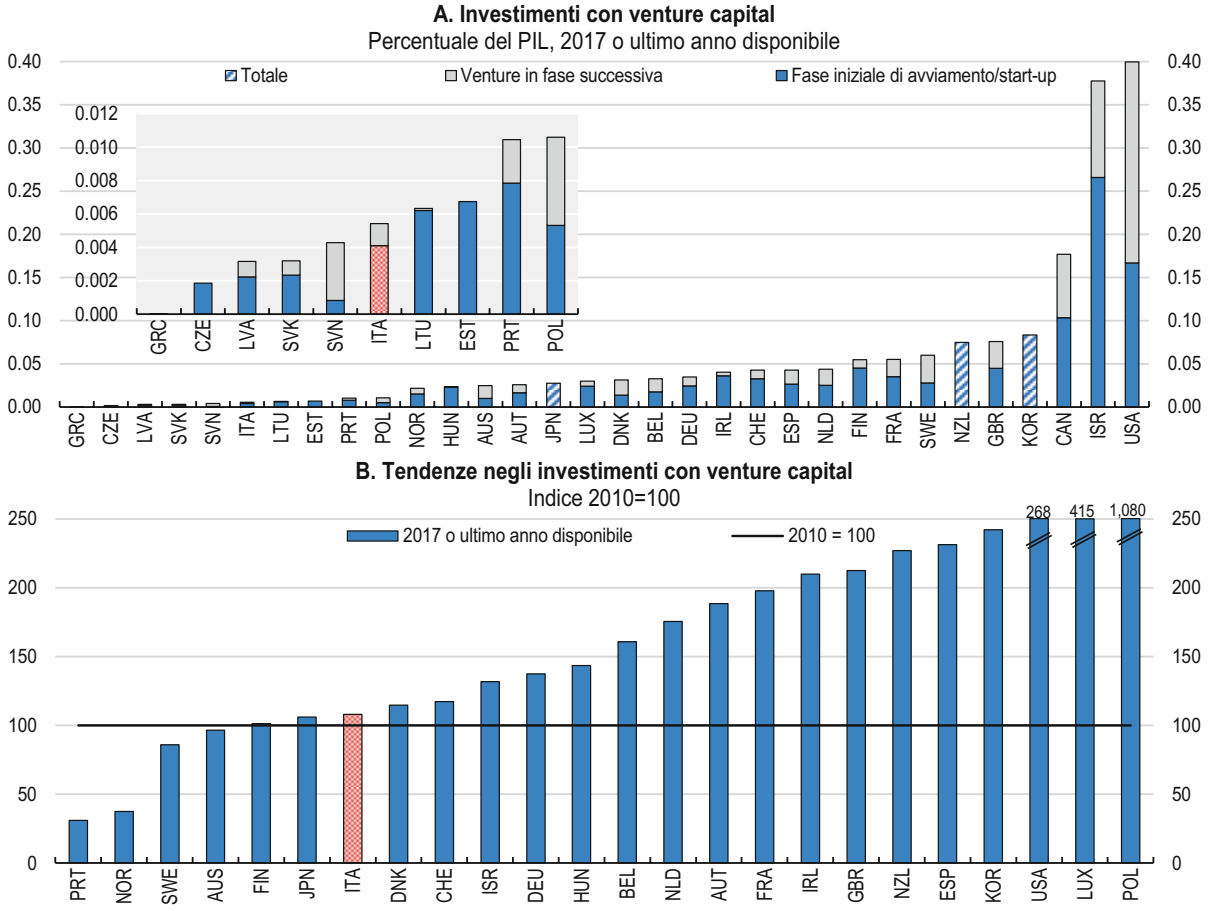
StatLink https://doi.org/10.1787/888933948205

Le aziende caratterizzate da forte crescita e da forti rischi si adattano meglio al finanziamento mediante capitale di rischio che tramite debito: il primo ricopre una percentuale inferiore del finanziamento erogato alle aziende italiane rispetto agli altri paesi europei (OECD, 2019, prossimamente). Il venture capital (VC) consiste in un finanziamento mediante capitale di rischio che offre sostegno in particolare alle società giovani, con un potenziale di innovazione e di crescita, ma con modelli d'impresa non collaudati e nessun precedente, attraverso un prestito abbinato a una gestione e un orientamento strategici, raramente disponibili nel caso del ricorso al debito. In Italia, le start-up finanziate con VC hanno registrato una crescita più rapida e si sono dimostrate maggiormente innovative

rispetto a un gruppo di controllo formato da start-up simili (Bronzini, Caramellino and Magri, 2017).

Il settore italiano del VC ha conosciuto una rapida espansione nella prima metà del 2018, tuttavia rimane significativamente sottosviluppato (Figure 27): il numero esiguo di investimenti con VC è perlopiù modesto e incentrato sulle venture nelle fasi iniziali, mentre solo il VC a sostegno pubblico presenta dimensioni comparabili con altri grandi paesi europei. Nel frattempo sono in aumento fonti di finanziamento alternative come i prestiti tra soggetti privati (*peer-to-peer lending*) e la raccolta di fondi attraverso numerosi contributi (*crowdfunding*), benché rimangano esigue e non forniscano un sostanziale supporto.

Figura 27. In Italia, il venture capital è poco utilizzato per finanziare le PMI e l'imprenditorialità



Fonte: OCSE (2018), *Entrepreneurship at a Glance Highlights*.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933948224

La maggior parte delle attività di VC in Italia si concentra a Milano, mentre nelle altre regioni il mondo dell'imprenditoria si affida maggiormente alle banche locali per i finanziamenti. Analogamente ad altri Paesi OCSE, anche in Italia, due terzi delle start-up finanziate da una società di VC si trovano nello stesso comune della società finanziatrice (Menon et al., 2018). Quando l'imprenditore e la banca hanno un rapporto continuativo, quest'ultima può rappresentare un'affidabile fonte di finanziamento anche durante i periodi di recessione (Banerjee, Gambacorta and Sette, 2017), sebbene raramente fornisca un livello di gestione e supporto

strategico come quello offerto dagli investitori di VC. Il finanziamento basato sui prestiti erogati a fronte di rapporti di fiducia anziché derivante dal VC può spiegare la percentuale inferiore di studenti e ricercatori tra gli imprenditori italiani, se confrontata con quella di altri Paesi OCSE (Menon et al., 2018), e frappone altresì un ostacolo per quegli imprenditori di talento che intendono mettere a frutto le proprie capacità, superando le poche opportunità concrete presenti nelle regioni arretrate (DeStefano et al., 2019).

La Legge sulle start-up del 2012 sta migliorando l'accesso al finanziamento e iniettando nuova linfa alle attività imprenditoriali innovative: le aziende idonee, in base alla suddetta Legge, registrano proventi e capitali più elevati, in particolare capitale intangibile relativo a brevetti e proprietà intellettuale, dopo aver tenuto conto di altri fattori pertinenti. Molte raggiungono questo obiettivo, grazie all'accesso alle garanzie pubbliche sui prestiti bancari, che riducono le loro esigenze di garanzie collaterali e i costi di finanziamento e aumentano il ricorso al prestito tra le aziende che necessitano di finanziamenti esterni (Menon et al., 2018). Tra l'inizio del programma nel 2013 e il mese di giugno 2018, erano 2.148 le start-up che avevano ottenuto una garanzia e solo il 2,9% non aveva restituito il prestito. Il maggiore ricorso ai prestiti bancari può, tuttavia, esacerbare i pregiudizi presenti in Italia nei confronti del finanziamento con capitale di rischio (Giraudo, Giudici and Grilli, 2016) e, causare il rischio di una crescita più lenta nel lungo periodo. Per controbilanciare questo pericolo, la Legge sulle start-up contiene altre misure di intervento che favoriscono l'accesso al capitale di rischio: le imprese idonee hanno avuto maggiori probabilità di ottenere finanziamenti di VC, sebbene questi siano verosimilmente frutto di fondi esistenti anziché di un ampliamento del finanziamento di VC disponibile in Italia (Menon et al., 2018).

Raccomandazioni pregresse sui mercati dei prodotti

Raccomandazioni del precedente Esame economico (Le principali Raccomandazioni dell'Esame economico del 2017 son indicate in grassetto)	**Azioni intraprese dopo l'Esame economico del 2017**
Impiegare i fondi pubblici per contribuire a sviluppare un settore di VC privato, raggruppando investitori privati e adottando criteri rigorosi di selezione degli investimenti.	Invitalia SGR è un fondo di venture capital pubblico-privato, lanciato nel 2015. Dispone di un capitale gestito di EUR 86 milioni, di cui EUR 50 milioni di provenienza statale e la restante parte deriva da investitori privati. Investe in start-up innovative e PMI. Nel 2018 è stato costituito un nuovo fondo pubblico-privato (Italia Venture II), formato da fondi di avviamento pubblici, pari a EUR 150 milioni, da investire in start-up innovative e PMI nelle regioni meridionali. Nessun investitore privato ha sinora aderito a questo fondo. La Legge di bilancio 2019 ha introdotto la possibilità per il Governo di partecipare ai fondi di venture capital. A tal fine, è stato costituito un Fondo di sostegno al venture capital, con uno stanziamento annuo pari a EUR 30 milioni per il biennio 2019-2021 e uno stanziamento annuo pari a EUR 5 milioni per il triennio 2022-2025. I dividendi e gli utili distribuiti ricevuti dalle società partecipate dallo Stato possono essere investiti in fondi di venture capital.
Mantenere le misure di intervento attuali per diversificare le fonti di finanziamento alle imprese, in particolare per le PMI, come l'ACE, le agevolazioni fiscali e le procedure razionalizzate per l'emissione di obbligazioni da parte di PMI non quotate (minibond).	La Legge di bilancio 2019 abolirà l'ACE, uno strumento che si è dimostrato efficace per ridurre la propensione verso il debito e contribuire alla capitalizzazione delle imprese italiane. La Legge sulle start-up sostiene l'accesso al finanziamento in larga misura attraverso prestiti bancari.
Orientare gli incentivi per la ricerca e lo sviluppo verso le start-up innovative e le piccole e medie imprese. Favorirne il rimborso.	Il Piano per l'industria 4.0 e la Legge sulle start-up hanno favorito il progresso in quest'area. Alcuni degli incentivi sono mirati e rimborsabili.
Aumentare, come previsto, la percentuale di fondi per la ricerca stanziati attraverso procedure competitive; pubblicare linee guida chiare per assegnare i fondi di ricerca alle università e agli istituti preposti, sulla base di una valutazione della ricerca.	I gruppi di fondi vengono assegnati alle università in base ai risultati sulla ricerca. Le quote di finanziamento vengono pubblicate.

Raccomandazioni del precedente Esame economico (Le principali Raccomandazioni dell'Esame economico del 2017 son indicate in grassetto)	**Azioni intraprese dopo l'Esame economico del 2017**
Approvare la legge sulla concorrenza in fase di discussione in Parlamento, al fine di aumentare la concorrenza nei settori professionali e dei servizi.	Legge approvata nel mese di agosto 2017. Riforma degli obblighi di notifica delle concentrazioni. Apertura dei mercati al dettaglio per il gas e l'elettricità posticipata al 1° luglio 2019, dal 30 giugno 2017. Introduzione di misure nelle professioni regolamentate, nel settore delle assicurazioni e in quello delle telecomunicazioni. L'aumento del numero di notai ha limitato la competenza esclusiva di Poste Italiane su alcune funzioni. Accordi in materia di antitrust [rafforzati? – da valutare] a seguito del D. Lgs. del gennaio 2017. Alcune disposizioni cardine della Legge sono state limate in fase di procedura di approvazione parlamentare, un aspetto criticato dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato.
Riformare la Legge sulle procedure concorsuali in modo organico e globale, così come contemplato dalla Legge delega in fase di discussione parlamentare.	La Legge delega per una riforma globale del codice fallimentare è entrata in vigore nel mese di novembre 2017. Il Governo deve ancora emanare i decreti attuativi che dovranno essere approvati dal Parlamento.

In Italia, il limitato finanziamento con capitale di rischio delle start-up riflette principalmente l'offerta esigua di fondi (Menon et al., 2018; Calvino, Criscuolo and Menon, 2016): una causa è data dalla percezione, da parte degli investitori, di una scarsa domanda interna di beni e servizi innovativi, che smorza i rendimenti percepiti derivanti dagli investimenti nelle start-up innovative. Per fare fronte a questo problema, l'accesso con "corsia preferenziale" all'approvvigionamento pubblico e all'approvvigionamento pre-commerciale di beni e servizi innovativi offrirebbe alcune garanzie sulla domanda e sarebbe coerente con le linee guida CE. Questa soluzione può essere di particolare efficacia nei casi in cui l'amministrazione centrale è un acquirente importante, come nel settore dei servizi sanitari. (Commissione europea, 2018). Aumentare l'offerta di finanziamenti di VC pubblici potrebbe escludere quelli privati: i vantaggi dei primi sono presumibilmente inferiori quando l'efficacia delle istituzioni pubbliche è disomogenea. Prendere in considerazione le altre barriere all'offerta del credito potrebbe, invece, risultare efficace.

Migliorare la qualità degli investimenti pubblici e la gestione delle infrastrutture

La percezione della qualità del livello di infrastrutture in Italia è scarsa (Figure 28): il suddetto giudizio, unito al costoso accesso alle stesse possono pesare sulla competitività del Paese. In Italia, il tempo di risposta nel settore delle esportazioni (il tempo intercorso tra l'inoltro di un ordine e il ricevimento delle merci) è di 3 giorni per le catene di fornitura portuali e aeroportuali e di 5 giorni per quelle via terra, a fronte di una media di 2 e 3 giorni per tutti i Paesi OCSE (Banca Mondiale, 2018). Per i tempi di risposta nel settore delle importazioni il divario è analogo.

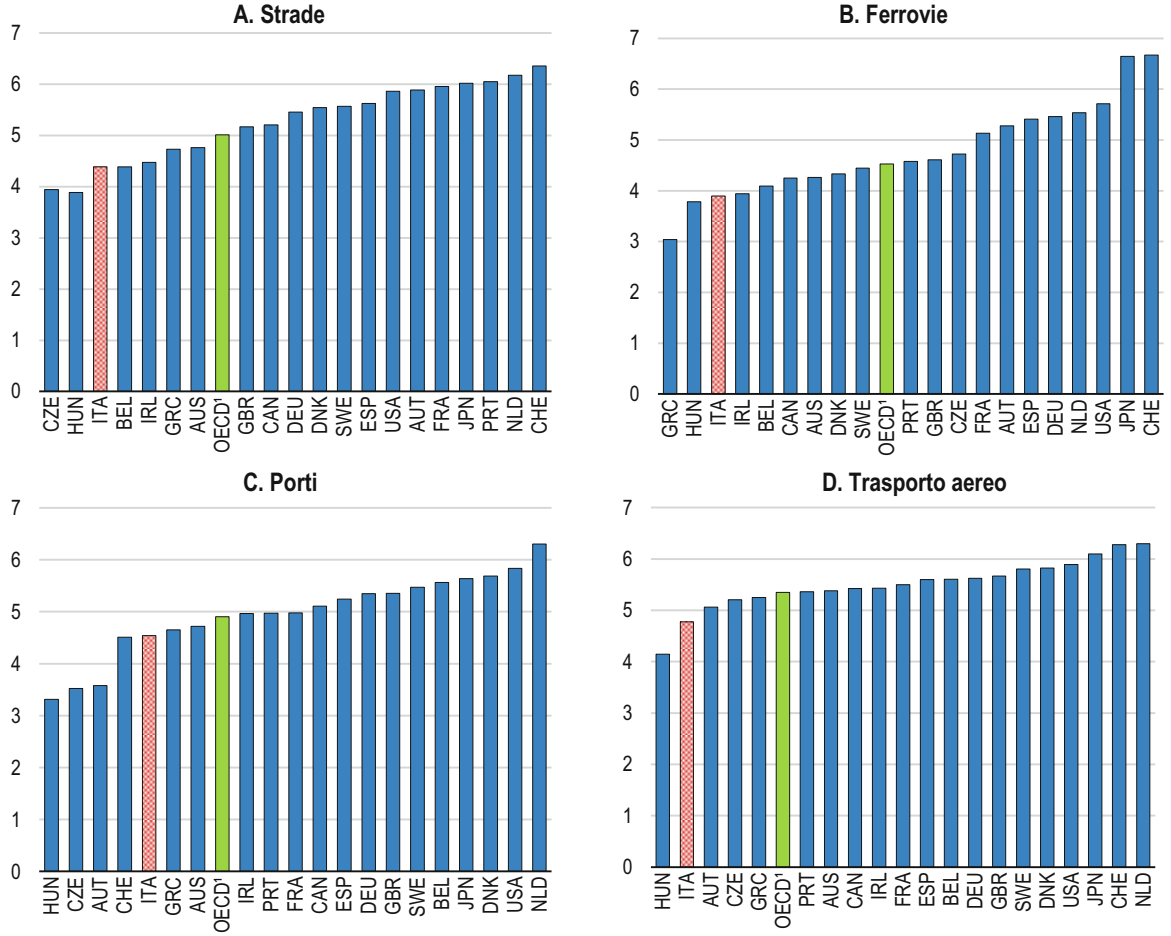
Una migliore infrastruttura per i trasporti ridurrebbe altresì i tempi per gli spostamenti, contribuendo al benessere (OECD, 2014). La segregazione geografica e sociale, e i reati che ne conseguono, derivano spesso da inadeguate infrastrutture per i trasporti e le persone che debbono affrontare tempi di spostamento più lunghi manifestano sistematicamente un benessere soggettivo inferiore (Stutzer and Frey, 2008).

Uno scarso investimento nell'infrastruttura pubblica nel corso degli ultimi 10 anni potrebbe aver contribuito a un peggioramento percepito della qualità delle infrastrutture nel Paese. Gli investimenti pubblici hanno continuato a registrare un declino, attestandosi ora al di sotto del 2% del PIL ed è pertanto preoccupante che la Legge di bilancio 2019 stanzi minori risorse per gli investimenti pubblici per il 2019 rispetto al 2018 (Riquadro 1).

Una spesa maggiore deve essere, tuttavia, accompagnata da riforme per potenziare l'efficacia della stessa, potenziando il quadro di governance per le infrastrutture, accelerando il comple-

Figura 28. La qualità percepita delle infrastrutture è bassa

Global Competitiveness Index, scala da 1 a 7 (punteggio migliore), 2018



1. Media non ponderata.

Fonte: Forum economico mondiale (2018), *The Global Competitiveness Report 2018*.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933948243

tamento e migliorando la qualità dei progetti. Una scarsa qualità dei progetti, una valutazione ex-ante disordinata e ritardi nel completamento dei progetti rappresentano da tempo ostacoli alla buona qualità dello sviluppo delle infrastrutture, in pari misura a una spesa insufficiente. Un'analisi dei 20 progetti strategici di trasporto indica che, dall'inizio del processo di programmazione, occorrono oltre 15 anni per completare i progetti di vaste dimensioni (quelli con un costo superiore a EUR 2 miliardi), mentre per i progetti più piccoli il tempo di completamento previsto è di 6 anni. La programmazione e le gare pubbliche di appalto occupano circa due terzi del tempo totale, mentre l'esecuzione del progetto occupa la restante parte del tempo. Come evidenziato nel capitolo tematico, i tempi di completamento sono maggiori nelle regioni arretrate.

Potenziare la governance delle infrastrutture e la pianificazione strategica

L'esperienza dei Paesi OCSE dimostra come i punti deboli nel quadro di gestione delle infrastrutture di un Paese compromettano il quadro temporale dei progetti, nonché gli obiettivi di budget e di fornitura del servizio (OECD, 2017). Un'efficace gestione infrastrutturale

è incardinata su di un quadro chiaro di regolazione e istituzionale, su di un coordinamento solido a tutti i livelli di amministrazione e sulla performance sostenibile per tutto il ciclo di vita (Tabella 8) (OECD, 2018). L'Indagine OCSE sulla governance per le infrastrutture illustra alcuni aspetti positivi del quadro di gestione nazionale, che riguardano perlopiù il settore dei trasporti. L'Italia è uno tra i Paesi OCSE, circa la metà, che dichiarano di avere un programma strategico di lungo periodo per le infrastrutture che coinvolge tutti i settori ed è anche uno dei 16 Paesi OCSE che dichiarano di stilare un elenco dei progetti prioritari (vale a dire i progetti in cantiere) a integrazione del programma di lungo termine, ma rimane comunque molto da compiere per realizzare un quadro solido di governance delle infrastrutture.

Il Nuovo codice degli appalti pubblici (approvato nel 2016) ha introdotto, tra l'altro, una nuova forma di programmazione strategica delle infrastrutture (Figura 29), un nuovo approccio che tenta di superare le carenze di quella precedente, che consisteva principalmente in un lungo elenco di progetti prioritari, formulato nel 2001 ("Legge Obiettivo") e aggiornato successivamente. Questo elenco comprendeva perlopiù progetti di grandi dimensioni, per i quali spesso non era stata condotta una valutazione ex-ante. I collegamenti tra i progetti nazionali e regionali erano insufficienti o assenti.

La nuova procedura di programmazione delle infrastrutture è fondata su "Connettere l'Italia", il programma strategico di lungo termine sui trasporti, pubblicato nel 2016, con l'intento di realizzare un sistema integrato dei trasporti entro il 2030. A complemento del piano è prevista la redazione di documenti programmatici operativi triennali: il "Piano generale dei trasporti e della logistica" (PGTL) e il "Documento pluriennale di pianificazione" (DPP). Tutti i ministeri avranno l'obbligo di presentare un DPP.

La nuova procedura di pianificazione e programmazione fissa alcune importanti regole riguardanti: le consultazioni pubbliche, la valutazione ex-ante e i partenariati pubblico-privati (PPP). I dibattiti pubblici sono obbligatori per i grandi progetti oppure quando li domandano le amministrazioni centrali o sub-centrali o almeno 50.000 cittadini. Per quanto riguarda le valutazioni ex-ante, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ha pubblicato, nel 2017, le nuove "Linee guida per la valutazione degli investimenti in opere pubbliche", basate su analisi costi-benefici che tengono conto degli impatti sociali e ambientali. Anche i PPP sono stati standardizzati in tutte le amministrazioni centrali e subnazionali.

Tabella 8. Le dieci principali sfide per la governance delle infrastrutture e le opzioni di intervento

Problema	Soluzione
Una visione strategica per le infrastrutture	La strategia dovrà fornire assistenza per soddisfare le esigenze infrastrutturali del Paese e dovrà essere autorizzata a livello politico, coordinata tra tutti i livelli di amministrazione, tenere conto delle opinioni degli stakeholder ed essere fondata su ipotesi chiare.
Minacce per l'integrità	I rischi per la corruzione dovranno essere mappati in ciascuna fase dei progetti infrastrutturali pubblici e i meccanismi a tutela dell'integrità e contro la corruzione dovranno essere potenziati. È fondamentale adottare una prospettiva trasversale per fare fronte ai rischi per l'integrità.
Modalità di completamento dei progetti infrastrutturali	Nello scegliere come erogare un servizio infrastrutturale, ovvero la modalità di fornitura, l'amministrazione dovrà bilanciare gli aspetti politici, settoriali, economici e strategici. Legittimità, accessibilità e convenienza economica dovranno guidare la decisione su come erogare un servizio infrastrutturale.
Elaborazione normativa	Una buona formulazione delle normative è fondamentale per assicurare un'infrastruttura sostenibile e accessibile per tutta la durata della stessa.

Problema	Soluzione
Procedure di consultazione	Le procedure di consultazione dovranno essere proporzionate alla dimensione del progetto, nonché tenere conto dell'interesse pubblico complessivo e dei pareri degli stakeholder pertinenti. La procedura dovrà essere di ampio respiro e attingere all'accesso pubblico alle informazioni e alle esigenze degli utenti.
Coordinamento tra i diversi livelli di amministrazione	Dovranno essere in atto solidi meccanismi di coordinamento all'interno e tra i vari livelli dell'amministrazione.
Accessibilità e convenienza economica	Le pubbliche amministrazioni dovranno garantire che i progetti infrastrutturali siano accessibili e sostenibili: questo passo esige procedure apposite, un'organizzazione esperta e competenze adeguate ad assicurare che le attività siano convenienti dal punto di vista economico.
Generazione, analisi e divulgazione di dati utili	Le misure d'intervento infrastrutturali dovranno essere basate sui dati. Le amministrazioni dovranno porre in atto sistemi che garantiscano una raccolta sistematica dei dati pertinenti, la diffusione di tali dati e l'apprendimento dagli stessi. I dati pertinenti dovranno essere divulgati al pubblico in un formato accessibile e con tempestività.
Convenienza per l'intero ciclo di vita	La prestazione delle infrastrutture deve essere basata sulla sua durata.
Resilienza	Le infrastrutture dovranno essere resilienti e adattabili a nuove circostanze. I rischi gravi possono concretizzarsi e i cambiamenti tecnologici possono alterare settori ed economie

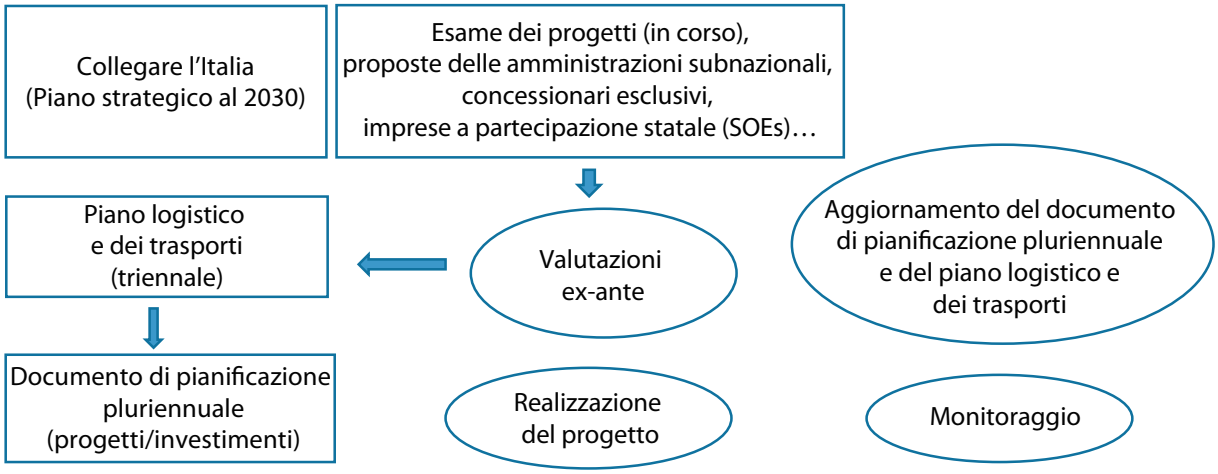
Fonte: (OECD, 2017).

Le suddette misure sono positive, ma la nuova procedura di pianificazione e programmazione non è completamente operativa, poiché i DPP non sono stati pubblicati. Il Governo sta ancora esaminando, inoltre, le proposte esistenti di progetti infrastrutturali sulla base di una valutazione delle necessità, le previsioni di domanda aggiornate, le valutazioni ex-ante e i vincoli di bilancio. I progetti che mostrano convenienza economica vengono presumibilmente inseriti nei DPP.

Affinché la nuova procedura di pianificazione e programmazione venga posta in atto e generi risultati, il Governo dovrà accelerare il completamento dell'esame dei progetti e pubblicare i DPP. Il ricorso più sistematico e trasparente all'analisi costi-benefici, come prevede il Governo, migliorerà la qualità della spesa per le infrastrutture, permettendo di selezionare i progetti che mostrano la migliore convenienza economica. Il Governo dovrà altresì ricorrere ai dibattiti pubblici, ogniqualvolta possibile, poiché utili per capire le preferenze degli stakeholder nelle fasi iniziali e permettere di adeguare, se necessario, le proposte dei progetti, riducendo pertanto il rischio di proteste e contenziosi nelle fasi successive.

Il Governo ha in programma altresì di rafforzare la capacità di pianificazione ed esecuzione creando un'unità centrale apposita per gli investimenti pubblici, con un organico di 300 persone, una misura positiva, dal momento che una capacità potenziata a livello centrale e locale è un prerequisito per migliorare la pianificazione dei progetti e accelerarne l'esecuzione. Creare inoltre una nuova unità per gli investimenti pubblici per accentrare le competenze, ora frammentate tra differenti ministeri e agenzie, può ampliare la pianificazione strategica delle infrastrutture a settori diversi dai trasporti, come l'energia, le comunicazioni e l'infrastruttura sociale. Per evitare di aumentare la complessità amministrativa, la nuova unità centrale per gli investimenti pubblici dovrà fare affidamento, per quanto possibile, sulle strutture amministrative esistenti. Costituire una piccola unità centrale, rafforzando al tempo stesso la capacità degli uffici regionali del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, oltre che delle autorità locali, rappresenta un passo in tale direzione.

Figura 29. Programma per la pianificazione strategica infrastrutturale in Italia



Fonte: OCSE, dai documenti del DEF.

Integrare la gestione del territorio con la programmazione infrastrutturale rappresenterebbe un ulteriore passo in avanti, giacché consentirebbe di ridurre e gestire meglio i rischi idrogeologici, che in molte parti del Paese sono elevati. Numerosi studi sottolineano il collegamento tra le modifiche nell'utilizzo del territorio e i rischi idrogeologici. A tale riguardo, alcuni Paesi OCSE offrono esempi concreti per l'Italia:

- nel 2016, il Regno Unito ha creato l'Autorità indipendente per le infrastrutture e i progetti (*Infrastructure and Projects Authority, IPA*), facendovi confluire *Infrastructure UK* e *Major Projects Authority*. Il Piano nazionale per le infrastrutture 2016-2021 non riguarda solo i trasporti ma anche energia, comunicazioni digitali, inondazioni, erosione costiera, edilizia abitativa e infrastruttura sociale e coordina le questioni di pianificazione, economiche e finanziarie per allineare i progetti infrastrutturali agli obiettivi climatici e di sviluppo (OECD/The World Bank/UN Environment, 2018). Un piano generale di questo tipo attrae inoltre con maggior probabilità l'interesse degli investitori istituzionali, giacché regala una visione d'insieme delle opportunità di investimento infrastrutturale che il Paese offre;
- i Paesi Bassi hanno messo a punto una strategia avanzata per la pianificazione infrastrutturale e spaziale, che integra la pianificazione infrastrutturale con la gestione del territorio a livello centrale e sub-nazionale al fine di: potenziare la competitività rafforzando le infrastrutture; migliorare l'accessibilità porta a porta perfezionando un sistema di trasporto intermodale solido e coerente; garantire un ambiente sicuro e conservare il patrimonio naturale e culturale (Ministero delle infrastrutture e dell'ambiente, 2011 Strategia sintetica di misure di intervento nazionali per la pianificazione infrastrutturale e spaziale);
- *Infrastructure Australia* è un'agenzia indipendente con il mandato di privilegiare e far progredire le infrastrutture importanti a livello nazionale, che fornisce consulenza indipendente a tutti i livelli di amministrazione, oltre che agli investitori e ai proprietari delle infrastrutture. Ad *Infrastructure Australia* compete la verifica delle infrastrutture significative per il Paese e la realizzazione di Piani infrastrutturali di sviluppo continuativi, della durata di 15 anni, che specificano le priorità a livello nazionale e statale e l'agenzia stabilisce altresì quali progetti debbano essere inseriti nell'Elenco delle priorità infrastrutturali (*Infrastructure Priority List*).

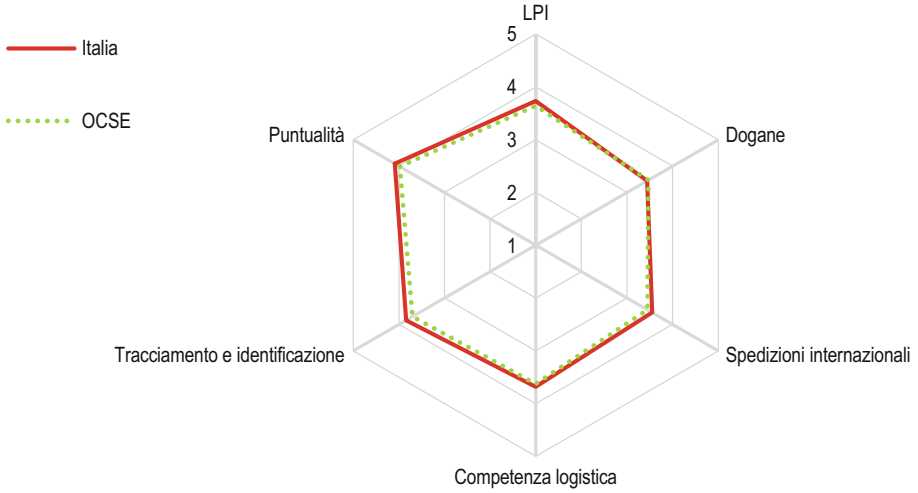
Potenziare i trasporti e migliorare l'accessibilità

La qualità percepita della logistica italiana per gli scambi internazionali – comprendente misure come l'efficienza dei controlli doganali e la qualità dei servizi logistici – è vicina alla media dei Paesi OCSE con reddito elevato e dal 2007 ha mostrato un miglioramento marginale (Figure 30). I piani strategici "Connettere l'Italia" e il Piano generale dei trasporti e della logistica rappresentano primi importanti passi per potenziare il trasporto intermodale del Paese: offrono una visione d'insieme dei punti di forza e di debolezza del trasporto intermodale e suggerimenti per migliorarlo.

Secondo il Logistic Performance Index della Banca Mondiale, tuttavia, gli operatori nel settore logistico indicano che l'accesso alla rete infrastrutturale è più costoso in Italia che negli altri Paesi OCSE e che il trasbordo marittimo costituisce la fonte principale di ritardo (Banca mondiale, 2018), un fatto che può essere in parte dovuto alla tradizionale frammentazione del sistema portuale nazionale, che risulta in un'inefficienza di scala e in lunghi tempi di attesa. La riforma del sistema portuale, approvata nel 2016, mira ad affrontare questi problemi: intesa a ridurre la frammentazione e a rafforzare le autorità portuali (Riquadro 4), la riforma ha permesso di compiere un passo importante in questa direzione.

Figura 30. Performance positiva dell'Italia nel settore della logistica per gli scambi internazionali

World Bank International Logistics Performance Index (LPI) e sue componenti, 2018



Nota: L'International Logistics Performance Index della Banca Mondiale è un indicatore composito che coglie la qualità della logistica internazionale e illustra le valutazioni qualitative di un Paese in sei aree, fornite da operatori del settore logistico esterni al Paese. Le sei aree sono: dogane (efficienza di sdoganamento e autorizzazioni ai confini); infrastrutture (qualità dell'infrastruttura per gli scambi e i trasporti); facilità di organizzazione delle spedizioni (facilità di organizzare spedizioni a un prezzo competitivo); qualità dei servizi logistici (competenza e qualità dei servizi logistici – autotrasporti, spedizioni e spedizioni doganali autorizzate); tracciamento e identificazione (capacità di tracciare e identificare le partite in spedizione); puntualità (frequenza con cui le spedizioni raggiungono i destinatari entro i tempi programmati o previsti).
Fonte: Banca Mondiale.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933948262

Riquadro 4. La riforma del sistema portuale italiano del 2016

La recente Riforma del 2016 del settore dei porti e della logistica ha riorganizzato e semplificato il Sistema portuale nazionale, consolidando le responsabilità sulla gestione dei porti

grazie all'istituzione di 15 nuove Autorità di sistema portuale (ASP), in sostituzione delle più numerose, precedenti autorità portuali. La riforma ha altresì semplificato le procedure per il transito di passeggeri e carichi e rafforzato il coordinamento centrale del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti: all'interno del suddetto Ministero è stata organizzata la Conferenza nazionale di coordinamento, per la gestione delle ASP.

Le nuove ASP sono enti pubblici non economici con sede in 15 porti principali italiani (Genova, La Spezia, Livorno, Civitavecchia, Cagliari, Napoli, Palermo, Augusta, Gioia Tauro, Taranto, Bari, Ancona, Ravenna, Venezia e Trieste) e ricopriranno un ruolo strategico per le misure di intervento, la programmazione e il coordinamento dei 58 principali porti italiani che rientrano nelle rispettive aree geografiche. A tali autorità compete la manutenzione ordinaria e straordinaria delle parti comuni dei porti, la fornitura di servizi portuali, la facoltà di rilasciare le concessioni e il miglioramento dei collegamenti portuali con la più ampia rete dei trasporti.

La riforma ha istituito lo "Sportello unico doganale e dei controlli", coordinato dall'Agenzia delle dogane e dei monopoli, e lo "Sportello unico amministrativo", un ufficio aperto al pubblico che gestisce tutta l'amministrazione e le autorizzazioni per le attività non commerciali e non industriali. Questi due "sportelli unici" sostituiscono i 23 uffici che erano responsabili delle oltre 100 procedure amministrative portuali, allo scopo di accelerare le procedure di sdoganamento e amministrative. Le nuove ASP sono altresì caratterizzate da una struttura di governance più snella rispetto alle precedenti autorità portuali, che velocizzerà presumibilmente i processi decisionali.

La pubblica amministrazione potrebbe compiere ulteriori passi in avanti nel miglioramento del trasporto intermodale, conferendo maggiori poteri all'Autorità di regolazione dei trasporti (ATR). Costituita nel 2011 e resa operativa nel 2014, l'ATR è responsabile di tutti i settori del trasporto (strade, aeroporti, ferrovie, porti, trasporti pubblici locali) e si occupa di tutte le questioni riguardanti l'accesso alla rete infrastrutturale, la regolazione dei servizi e la tutela dei diritti dei passeggeri . In tale veste, l'ATR è ben posizionata per promuovere e migliorare il trasporto intermodale e ha gradualmente acquisito competenze e capacità in diversi ambiti dei trasporti sufficienti per assumere ulteriori responsabilità, un aspetto in linea con la visione del Governo di potenziare il trasporto intermodale e un passo fondamentale per consolidare l'attuale quadro normativo.

L'ART dovrà, in particolare, sostituire il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti in tutte le concessioni nel settore. I precedenti Governi hanno spesso rilasciato e prorogato concessioni senza indire gare di appalto pubbliche (in particolare per le autostrade) e per molto tempo i contratti di concessione non sono stati comunicati pubblicamente. A seguito del crollo del ponte autostradale di Genova, nel 2018, il Governo ha pubblicato il contratto con il concessionario. Sebbene l'ART sia l'autorità di regolazione del trasporto, il suo raggio d'azione non copre le concessioni autostradali siglate prima che l'Autorità diventasse operativa, vale a dire la maggior parte delle concessioni in vigore per le autostrade. A inizio 2018, la Corte dei Conti ha annunciato l'avvio di una verifica globale delle concessioni autostradali, incentrata sul duplice ruolo della pubblica amministrazione di ente regolatore e di titolare.

Migliorare i rapporti fiscali tra amministrazioni centrali e sub-nazionali per favorire gli investimenti sub-nazionali

Le amministrazioni subnazionali hanno ridotto gli investimenti, diminuendo nel contempo i rispettivi livelli di debito: tali amministrazioni sono responsabili di oltre la metà del totale degli

investimenti pubblici fissi lordi (Figure 31, Grafico A), una percentuale più ampia della maggior parte dei Paesi OCSE. Dall'inizio della crisi, gli investimenti fissi lordi da parte delle amministrazioni sub-nazionali hanno segnato un calo più significativo rispetto a quelli dell'amministrazione centrale (Figure 31, Grafico B): tale contrazione spiega il motivo del 70% di riduzione degli investimenti pubblici totali tra il 2008 e il 2017. Nel corso dello stesso periodo, il debito pubblico a livello sub-nazionale è sceso di oltre il 20% mentre il debito pubblico generale è aumentato del 35% (Figure 32): la percentuale di debito pubblico generale ascrivibile alle amministrazioni sub-nazionali è, di conseguenza, diminuita da quasi il 7% a meno del 4%.

Molti hanno attribuito la contemporanea riduzione del debito e degli investimenti delle amministrazioni sub-nazionali al Patto di stabilità interno (PSI) (Riquadro 1.11) e alcuni studi dimostrano come il PSI abbia contribuito a controllare il debito dei comuni ma abbia anche causato una brusca flessione degli investimenti, in particolare da parte dei comuni in regola (Monacelli, Pazienza and Rapallini, 2016; Chiades and Mengotto, 2016; Viesti, 2011).

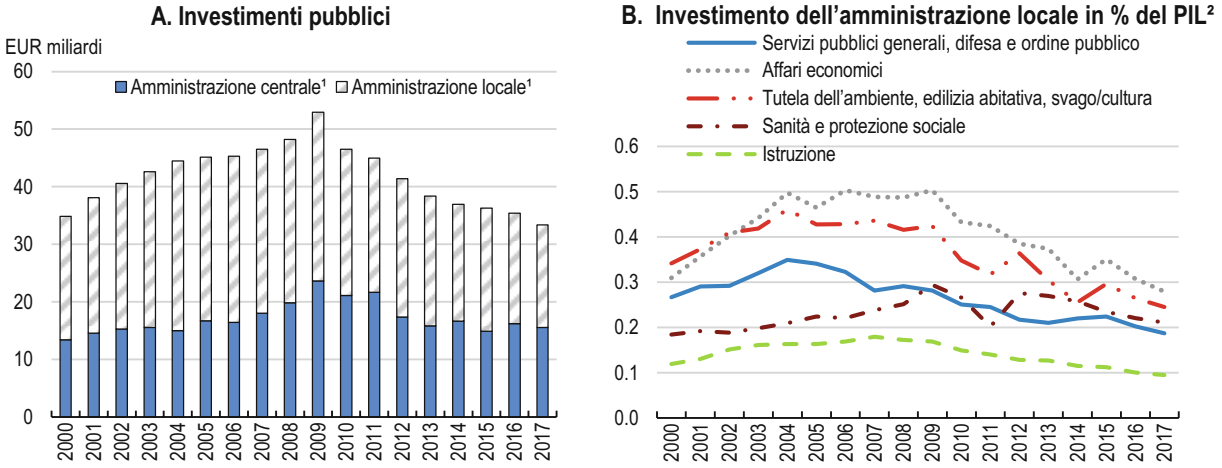
La scarsità di risorse per gli investimenti, imposta dal PSI, seppure rilevante in alcuni casi, non sembra tuttavia essere la causa principale dei modesti investimenti a livello delle amministrazioni sub-nazionali: queste ultime hanno ripetutamente mancato di utilizzare i fondi a disposizione per gli investimenti. Quando, nel 2011, il Governo ha permesso alle amministrazioni sub-nazionali di escludere dalle regole sul PSI la spesa per cofinanziare i progetti UE (per un totale annuo compreso tra EUR 1 e EUR 2 miliardi, dal 2012 al 2014), alcune regioni non hanno utilizzato i fondi svincolati (Corte dei Conti, 2018). Nel 2016, le amministrazioni in questione hanno utilizzato solo in parte lo spazio di manovra fiscale previsto dal PSI per favorire gli investimenti: i comuni, per esempio, hanno speso meno della metà dei fondi disponibili per gli investimenti nelle scuole e, alla fine dell'anno, la spesa in conto capitale dei comuni, delle città metropolitane e delle province, si attestava inoltre al di sotto del 50% della spesa programmata. I piccoli comuni manifestano maggiori difficoltà nella programmazione e nella spesa dei fondi disponibili per gli investimenti rispetto a quelli grandi (Corte dei Conti, 2018).

A sostegno degli investimenti delle amministrazioni sub-nazionali e per favorire la convergenza regionale, le amministrazioni dovranno mantenere le recenti modifiche al PSI per creare uno spazio di manovra fiscale per gli investimenti. Permettere a comuni diversi, all'interno della stessa regione, di compensare il proprio avanzo e disavanzo di bilancio, una misura in linea con l'art. 112 della Costituzione, contribuirebbe altresì ad appianare la spesa per gli investimenti da parte delle regioni e a favorire il coordinamento tra comuni. Infine, sin dalla sua introduzione, le norme del PSI sono cambiate radicalmente ogni anno, poiché possono essere modificate in seno alla Legge di bilancio. Una maggior stabilità e una chiara intenzione di aumentare la spesa per gli investimenti, a livello centrale e periferico, rafforzerebbero la credibilità e faciliterebbero la programmazione di medio e lungo termine da parte delle amministrazioni sub-nazionali, che è fondamentale per gli investimenti (OECD/The World Bank/UN Environment, 2018).

Raccomandazioni pregresse sui rapporti fiscali delle amministrazioni subnazionali

Raccomandazioni del precedente Esame economico (Raccomandazioni principali dell'Esame economico del 2017 in grassetto)	**Azioni intraprese dall'Esame economico del 2017**
Seguire la riforma parlamentare, nonché la riassegnazione e il chiarimento delle competenze tra le amministrazioni centrali e sub-nazionali.	A seguito della mancata approvazione della riforma costituzionale, i diversi livelli di amministrazione stanno stipulando accordi sulla gestione di determinati ambiti, come le politiche attive del mercato del lavoro (ALMP), nell'attuale contesto istituzionale.

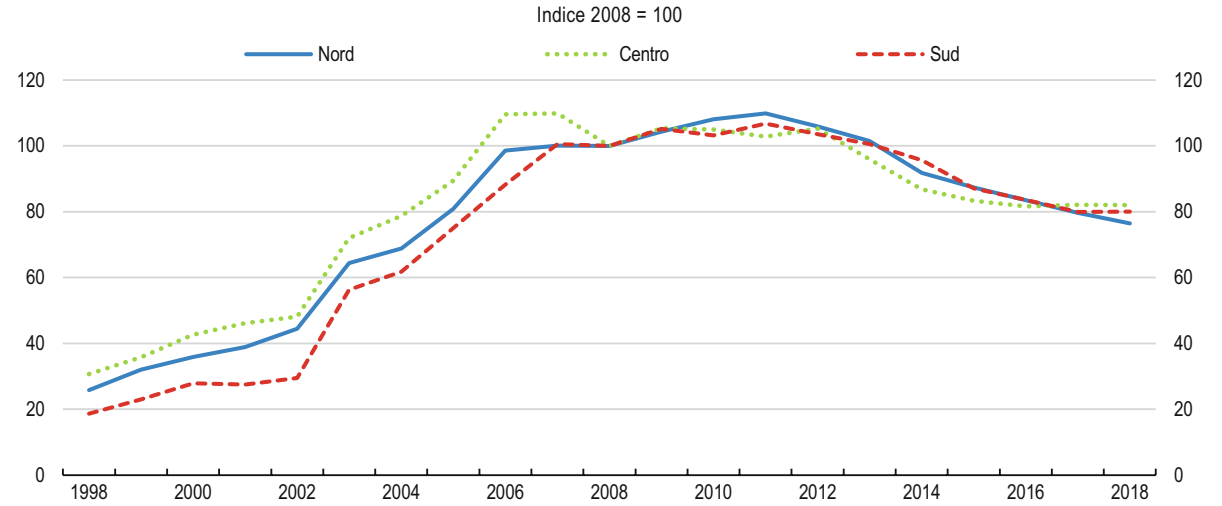
Figura 31. Le amministrazioni subnazionali hanno contribuito al calo negli investimenti pubblici



1. Ad esclusione della previdenza sociale.
2. I dati si riferiscono alla formazione del capitale fisso lordo delle amministrazioni locali, in percentuale del PIL.
Fonte: banca dati dell'OCSE General Government Accounts.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933948281

Figura 32. Il debito pubblico a livello sub-nazionale è diminuito



Nota: debito consolidato delle amministrazioni sub-nazionali (regioni, province, città e città metropolitane).
Fonte: Banca d'Italia e calcoli dell'OCSE.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933948300

Migliorare il sistema fiscale

Il sistema fiscale italiano è complesso e contribuisce a una scarsa adesione spontanea agli obblighi tributari. Secondo la Banca Mondiale e PwC (2018), il tempo necessario per l'adempimento degli obblighi fiscali è notevolmente più lungo in Italia (238 ore) che nei Paesi di pari grado (218 ore in Germania, 140 in Francia e 105 nel Regno Unito). Le recenti stime del Ministero dell'economia e delle finanze (2018) indicano che il *tax gap* (la differenza tra le entrate teoriche che dovrebbero essere state riscosse presupponendo un'adesione perfetta e le entrate effettive) ammonta a oltre EUR 100 miliardi l'anno. Tale divario (in

percentuale delle entrate teoriche) è più ampio con riguardo all'imposta sul reddito delle persone fisiche dei contribuenti con reddito da lavoro autonomo (quasi il 70%) e all'IVA (26%) ed è ancora più marcato nelle regioni arretrate (Carfora, Pansini and Pisani, 2016).

Negli ultimi anni, i Governi hanno intensificato l'impegno di migliorare l'adesione agli obblighi fiscali e, nel 2016, è iniziata la pubblicazione di un rapporto annuale sui risultati conseguiti in materia di misure di contrasto all'evasione fiscale e contributiva (allegato all'Aggiornamento annuale del patto di stabilità interno). Le recenti misure per migliorare l'adesione spontanea, per esempio mediante l'invio di solleciti in caso di ritardi nella presentazione delle dichiarazioni dei redditi, e per porre rimedio a errori e omissioni in dichiarazione vanno nella giusta direzione e hanno dato risultati. Il Ministero dell'economia e delle finanze (2018) stima che le iniziative per migliorare l'adesione spontanea abbiano generato entrate aggiuntive pari a EUR 1,3 miliardi per il 2017. L'intenzione del Governo di proseguire su questa linea rappresenta, pertanto, una buona notizia. Altre iniziative recenti e utili per accorciare il *tax gap* hanno previsto l'estensione dei meccanismi di inversione contabile (*reverse charge*) e di scissione dei pagamenti (*split payment*) per l'IVA. La decisione del 2018 di abolire il meccanismo degli split payment per gli autonomi va contro l'esigenza di arginare la significativa evasione fiscale tra questa categoria di contribuenti. L'introduzione del sistema di fatturazione elettronica, nel 2018, che da gennaio 2019 sarà esteso a tutte le transazioni, rappresenta un passo fondamentale per migliorare l'osservanza degli obblighi tributari. Il Governo ha deciso di sospendere le sanzioni per ritardi, errori e omissioni relativi all'emissione delle fatture elettroniche fino a metà 2019 e dovrà assicurare che tale sistema sia ampiamente adottato e introdurre un impianto di controlli e sanzioni per le imprese non conformi.

Le agevolazioni fiscali possono rappresentare uno strumento utile per perseguire gli obiettivi economici e sociali e aumentare il benessere, tuttavia, in Italia, così come in molti altri paesi, se ne sono accumulate molte nel corso del tempo e occorre ora procedere a un'approfondita razionalizzazione. Gli obiettivi economici e sociali originari che hanno giustificato taluni sgravi potrebbero non essere più validi o potrebbe essere possibile raggiungere gli stessi obiettivi con maggiore efficienza ed efficacia in modi diversi, come attraverso i programmi di spesa. Le agevolazioni fiscali possono altresì sovrapporsi ai programmi di spesa e i governi italiani hanno iniziato solo di recente a esaminarle con regolarità. Il Governo deve pubblicare un rapporto programmatico recante gli interventi in materia di spese fiscali, che si allega all'annuale Nota di aggiornamento al DEF: il testo relativo al 2018 indica che l'Italia presenta 466 voci di spesa corrispondenti a mancate entrate per EUR 54 miliardi. Gli sgravi relativi all'imposta sul reddito delle persone fisiche rappresentano il 66% di questo importo: il numero più elevato di spese fiscali (26% del totale) riguarda altresì questa imposta, seguita dalle imposte di bollo, dalle imposte sugli immobili e dall'IVA (16%). Molte agevolazioni fiscali sono esigue: oltre il 25% rappresenta meno di EUR 10 milioni ciascuna. Il Governo deve ancora confrontare, come previsto dalla legge, le spese fiscali (più vecchie di 5 anni) con i programmi di spesa nello stesso ambito, in modo da individuare eventuali sconfinamenti e, sulla base di queste valutazioni, attivarsi per razionalizzare le spese fiscali. I tentativi passati di annullare qualche agevolazione non hanno prodotto risultati: un ex commissario per la spending review, per esempio, aveva individuato 52 spese fiscali senza alcuna giustificazione economica e sociale che, nel 2017, corrispondevano a EUR 2,2 milioni di mancate entrate, tuttavia non è stata intrapresa alcuna azione a riguardo (Perotti, 2018).

Un rapporto approfondito curato dall'OCSE sull'amministrazione tributaria italiana ne (OECD, 2016) osserva l'elevata frammentazione e sottolinea l'esigenza di sviluppare una strategia globale che comprenda tutte le agenzie che ne fanno parte, nello specifico l'Agenzia delle entrate,

incaricata dell'amministrazione e riscossione delle imposte e tasse principali, nonché della conservazione dei registri immobiliari; l'Agenzia delle dogane e dei monopoli, responsabile del gioco d'azzardo e dell'amministrazione delle accise; l'Istituto italiano per la previdenza sociale, responsabile dei contributi previdenziali e dei versamenti relativi e la Guardia di finanza, competente nella conduzione degli accertamenti fiscali in sede civile e penale.

Questa frammentazione contrasta con le pratiche osservate nell'amministrazione tributaria degli altri Paesi OCSE avanzati: in questi ultimi viene spesso istituita una singola agenzia per le entrate, che gode di sostanziale autonomia, in particolare nelle questioni finanziarie e nelle misure d'intervento sulle risorse umane, un aspetto che crea le condizioni per un approccio più strategico verso la gestione dell'amministrazione fiscale nel suo complesso. Dal 2009, il Belgio, per esempio, integra i diversi servizi di riscossione e recupero, di natura fiscale e non, generando sinergie e migliorando l'efficacia e l'efficienza del recupero crediti (OECD, 2017).

Nel corso degli anni passati, i governi che si sono succeduti hanno intrapreso azioni per ridurre la frammentazione dell'amministrazione fiscale e sono in corso tentativi per migliorarne la governance strategica e potenziare il coordinamento tra le diverse agenzie tributarie (Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2018). Nel 2012, l'Agenzia del demanio è stata inserita nell'Agenzia delle entrate e l'Amministrazione autonoma dei monopoli di stato è stata incorporata nell'Agenzia delle dogane (ora ribattezzata Agenzia delle dogane e dei monopoli). La riforma più recente ha concentrato tutte le attività di riscossione d'imposta in seno all'Agenzia delle entrate, per migliorare il coordinamento tra le attività di accertamento fiscale e quelle di riscossione. Per quanto riguarda la governance del sistema tributario, è stato istituito un tavolo tecnico di coordinamento tra le diverse agenzie.

Molti Paesi OCSE si affidano in misura sempre maggiore alle tecnologie digitali per individuare e prevenire l'evasione fiscale e costruire sinergie all'interno dell'amministrazione tributaria. Tali strumenti si sono rivelati utili nel ridurre l'evasione e l'economia sommersa (Box 5). Il Rapporto OCSE *Reducing Opportunities for Tax Non-compliance in the Underground Economy* (OECD, 2012) ha incoraggiato le amministrazioni fiscali dei Paesi OCSE a impiegare gli archivi digitali per identificare i redditi non dichiarati.

Nel corso degli ultimi anni, l'amministrazione tributaria italiana ha intensificato il proprio utilizzo delle tecnologie digitali: nel 2015, per esempio, è stata introdotta la dichiarazione precompilata per i contribuenti persone fisiche e il numero degli utenti è in rapido aumento da allora. A gennaio 2019, la fatturazione elettronica, inoltre, è diventata obbligatoria anche per le transazioni private, un importante passo in avanti per contrastare l'evasione fiscale e semplificare gli obblighi d'imposta. Il Governo dovrà proseguire su questa strada con decisione e aumentare la spesa tecnologica delle amministrazioni fiscali, che rimane ancora significativamente inferiore a quella degli altri Paesi OCSE (Figure 33). Un impiego efficace delle tecnologie digitali in tutte le agenzie dell'amministrazione tributaria e il consolidamento dell'interoperabilità sono essenziali per favorire la collaborazione tra agenzie e un approccio nei confronti dell'evasione che attraversa tutti i livelli dell'amministrazione: questo aspetto assume particolare rilievo in Italia, alla luce della frammentazione del suo sistema di amministrazione fiscale.

Aumentare l'affidamento alle tecnologie digitali per combattere l'evasione fiscale è una misura che dovrà essere accompagnata da interventi per ridurre i pagamenti in contanti e gestire gli obblighi d'imposta derivanti dall'economia della condivisione (*sharing economy*):

- la percentuale di pagamenti in contanti rimane notevolmente più elevata in Italia che nella maggior parte dei Paesi UE (OECD, 2017). Abbassare la soglia per i pagamenti

in contanti dal livello attuale di EUR 3 000 a EUR 1 000, che corrisponde al livello in vigore in Francia, rappresenterà un contributo prezioso alla lotta all'evasione;

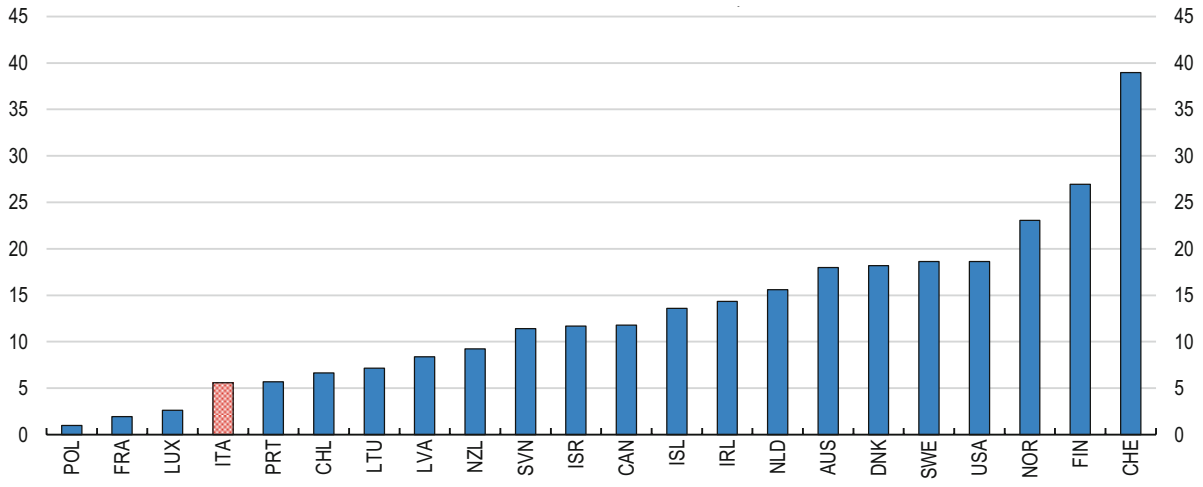
– la *sharing economy* si sta espandendo rapidamente in Italia, così come altrove, e può facilitare l'evasione, poiché può rendere più difficile individuare le attività d'impresa. L'impiego delle analisi dei dati e la collaborazione internazionale tra le autorità fiscali potrebbero essere utili in a questo proposito.

In passato, i Governi italiani che si sono succeduti hanno implementato i condoni fiscali: nei 150 anni di vita dello Stato italiano, i condoni sono stati in totale 80 e, pur avendo aumentato il gettito fiscale hanno anche nutrito una cultura di non rispetto delle leggi in materia fiscale (OECD, 2016; Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2014). L'attuale Governo ha introdotto nuovi condoni per il 2019 (Box 1) che non solo annulleranno le sanzioni e gli interessi ma, in alcuni casi, anche i debiti d'imposta.

I dati fattuali tratti dalle esperienze dei diversi paesi confermano che gli eventuali vantaggi temporanei sono compensati da una minore adesione spontanea agli obblighi tributari e che i condoni fiscali che hanno dato esiti positivi rappresentano l'eccezione più che la regola (Baer and Le Borgne, 2008). Occorre portare avanti gli impegni per migliorare l'adesione spontanea agli obblighi tributari, evitando, in circostanze ordinarie, i condoni, bensì incoraggiando rapporti più collaborativi tra contribuenti e organi di riscossione, basati sulla conoscenza delle imprese, l'imparzialità, la proporzionalità, l'apertura e la reattività, da parte degli organi preposti, e sulla comunicazione e trasparenza da parte dei contribuenti. I suddetti condoni fiscali volti a cancellare i debiti d'imposta, oltre che le sanzioni e gli interessi avranno presumibilmente effetti gravi, giacché indeboliscono la certezza delle leggi in materia tributaria e non sono equi agli occhi dei contribuenti onesti.

Figura 33. Le autorità fiscali italiane spendono meno sui sistemi di tecnologia digitale rispetto alle agenzie degli altri Paesi

Budget ricorrente per la dotazione di tecnologia digitale, in percentuale del budget ricorrente totale dell'amministrazione tributaria, 2015



Nota: per la Francia: è escluso il personale che lavora presso la Direzione dei conti pubblici. Per il Lussemburgo: il dato si riferisce al budget per la tecnologia digitale che viene incluso nel budget complessivo dell'amministrazione fiscale. La parte principale del budget per la dotazione di tecnologia digitale dell'amministrazione tributaria passa, tuttavia, attraverso il budget di un'altra amministrazione, il "Centre des technologies de l'information de l'Etat".
Fonte: OCSE (2017), "Tax Administration 2017: Comparative Information on OECD and Other Advanced and Emerging Economies", OECD Publishing, Paris.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933948319

Riquadro 5. Esempi di impiego delle tecnologie digitali nella lotta all'evasione fiscale

La soppressione delle vendite e la sovrastima delle deduzioni attraverso la falsa fatturazione rappresentano forme comuni di evasione. Le transazioni in contanti e la *sharing economy* facilitano questa tipologia di evasione fiscale ma esistono ora le tecnologie digitali mirate a ridurre ed eliminare tali problematiche: per esempio i registratori di cassa telematici e i sistemi di fatturazione elettronica, finalizzati a ridurre il rischio di dichiarare minori vendite, grazie al salvataggio dei dati delle relative operazioni nel momento in cui sono effettuate e all'archivio di tali dati in modo che non possano essere manipolati con software esterni.

Gli esempi selezionati nella Tabella 9 sono tratti da alcuni Paesi dell'OCSE e illustrano i vantaggi dell'introduzione dei registratori di cassa telematici.

Tabella 9. Esempi di tecnologie digitali nella lotta alla soppressione delle vendite

Paese	Misura di intervento e risultati
Austria	I risultati ottenuti grazie agli strumenti elettronici per contrastare la soppressione delle vendite prevedono un incremento nel gettito fiscale pari a EUR 900 milioni.
Belgio	I confronti iniziali mostrano un aumento dell'8% nelle vendite nei ristoranti dichiarate dopo l'installazione del registratore di cassa telematico.
Canada (Québec)	Al 31 marzo 2016, l'amministrazione tributaria aveva recuperato imposte per EUR 822 milioni, a seguito dell'introduzione dei moduli per la registrazione delle vendite nel settore della ristorazione. L'amministrazione prevede un ulteriore recupero di EUR 1,44 miliardi per il biennio 2018-19. Nel 2008, l'Agenzia delle entrate canadese ha perseguito in sede penale i titolari di quattro ristoranti, per evasione fiscale attuata con la manomissione digitale di quasi 200.000 transazioni in contanti, per un totale pari a EUR 3,1 milioni.
Ungheria	I registratori di cassa telematici hanno prodotto un aumento del gettito IVA del 15% nei settori controllati.
Svezia	Nel 2010, la Svezia ha introdotto i registratori di cassa telematici per i commercianti (anche quelli che operano nella vendita di beni e servizi pagati in contanti). L'amministrazione tributaria ha sostenuto il nuovo sistema con misure complementari, tra cui le ispezioni a sorpresa, gli acquisti sotto copertura e i controlli ai clienti, un sistema contabile semplificato per le imprese e dichiarazioni annuali precompilate. Secondo le stime fornite dall'Agenzia entrate svedese, dalla sua introduzione, il nuovo approccio ha contribuito ad aumentare il gettito IVA e le entrate derivanti dall'imposta sul reddito per EUR 300 milioni l'anno.

Fonte: OCSE OECD (2017).

Raccomandazioni pregresse in materia di amministrazione fiscale

Raccomandazioni del precedente Esame economico (Raccomandazioni principali dell'Esame economico del 2017 in grassetto)	**Azioni intraprese dopo l'Esame economico del 2017**
Migliorare la riscossione delle imposte con maggiori investimenti nei sistemi digitali e con l'aggiornamento dei valori catastali utilizzati per le imposte sugli immobili. **Utilizzare le ulteriori entrate fiscali per ridurre in maniera stabile i contributi previdenziali per i nuovi contratti permanenti.**	Il sistema di fatturazione elettronica è stato introdotto per tutte le transazioni, a partire da gennaio 2019. Sono state ultimate alcune misure di portata minore, per esempio, la digitalizzazione dei processi fiscali è stata estesa a tutto il Paese. Sono necessari ulteriori progressi nelle riforme globali dell'amministrazione e applicazione fiscale. Occorre mettere a punto e implementare le riforme sui valori catastali. I contributi previdenziali ridotti sono solo temporanei o limitati ad alcune categorie di lavoratori (i giovani). Nel 2018, sono stati aboliti gli *split payment* per i lavoratori autonomi, nel tentativo di combattere l'evasione dell'IVA.

Riferimenti bibliografici

ANAC (2018), *Aggiornamento 2018 al Piano Nazionale Anticorruzione*, Autotitá Nazionale Anticorruzione, Rome.

ANAC (2018), *Approvazione definitiva dell'Aggiornamento 2018 al Piano Nazionale Anticorruzione*, Autorità Nazionale Anticorruzione.

Andrews, D. and F. Cingano (2014), "Public Policy and Resource Allocation: Evidence from Firms in OECD countries", *Economic Policy*, Vol. 29/78, pp. 253-296, http://dx.doi.org/10.1111/1468-0327.12028.

ATR (2018), *Rapporto annuale 2018*, Autorità di Regolazione dei Trasporti, Turin, http://www.autorita-trasporti.it/rapporti-annuali/rapporto-annuale-2018/ (consultato il 9 January 2019).

Baer, K. and E. Le Borgne (2008), *Tax amnesties: Theory, trends, and some alternatives*, International Monetary Fund, Washington.

Banerjee, R., L. Gambacorta and E. Sette (2017), "The Real Effects of Relationship Lending", *SSRN*, http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3048284.

Banca d'Italia (2018), *Financial Stability Report No. 2*.

Behncke, S., M. Frölich and M. Lechner (2007), "Public Employment Services and Employers: How Important are Networks with Firms?", *Discussion Paper*, No. 3005, IZA, http://dx.doi.org/10.15980/j.tzzz.2016.01.007.

Bergseng, B., E. Degler and S. Luthi (2019, prossimamente), *Unlocking the Potential of Migrants Through VET – A VET Review of Germany*, OECD Publishing, Paris.

Bobbio, E. (2016), "Tax Evasion, Firm Dynamics and Growth", No. 357, Bank of Italy Occasional Paper.

Bofondi, M., L. Carpinelli and E. Sette (2017), "Credit Supply During a Sovereign Debt Crisis", *Journal of the European Economic Association*, Vol. 16/3, pp. 696-729, http://dx.doi.org/10.1093/jeea/jvx020.

Bronzini, R., G. Caramellino and S. Magri (2017), "Venture Capitalists at Work: What are the Effects on the Firms They Finance?", *Bank of Italy Working Papers*, No. 1131, Banca d'Italia, Roma, http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3048277.

Bugamelli, M. et al. (2017), "Back on track? A Macro-micro Narrative of Italian Exports", *Bank Italy Occasional Papers*, No. 399, Banca d'Italia, https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/qef/2017-0399/QEF_399_17.pdf (consultato il 9 January 2019).

Calvino, F., C. Criscuolo and C. Menon (2016), "No Country for Young Firms?: Start-up Dynamics and National Policies", *OECD Science, Technology and Industry Policy Papers*, No. 29, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/5jm22p40c8mw-en.

Carfora, A., R. Pansini and S. Pisani (2016), "Spatial Dynamics in Tax Gap Determinants", *Agenzia Entrate Discussion Topics*, Vol. 01, http://www.agenziaentrate.gov.it/wps/content/Nsilib/Nsi/Documentazione/Rivista/Argomenti+di+discussione (consultato il 4 December 2018).

Chiades, P. and V. Mengotto (2016), "Il calo degli investimenti nei Comuni tra Patto di stabilità interno e carenza di risorse", *Economia Pubblica* 2, pp. 5-44, http://dx.doi.org/10.3280/EP2015-002001.

Corte dei Conti (2018), *Andamenti della Gestione Finanziaria degli Enti Locali nel Primo Anno di Applicazione della Contabilità Armonizzata*, Corte dei Conti, Roma, http://www.cortedeiconti.it.

Corte dei Conti (2018), *Relazione Annuale 2017: I Rapporti Finanziari con l'Unione europea e l'Utilizzazione dei Fondi Comunitari*, Corte dei Conti, http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/_documenti/controllo/sez_contr_affari_com_internazionali/2017/delibera_19_2017_relazione.pdf (consultato il 21 September 2018).

De Mooij, R. and M. Keen (2012), *"Fiscal Devaluation" and Fiscal Consolidation: The VAT in Troubled Times*.

Dechezleprêtre, A., R. Martin and S. Bassi (2016), *Climate Change Policy, Innovation and Growth*, Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment, London, http://www.lse.ac.uk/grantham/ (consultato il 8 January 2019).

DeStefano, T. et al. (2019), *Why Some Many Local Enterpreneurs? Evidence from Italian Innovative Start-Ups*, OECD.

EBA (2018), *2018 EU-Wide Stress Results*, European Banking Authority, London, https://eba.europa.eu/-/eba-publishes-2018-eu-wide-stress-test-results.

EBA (2016), *Final Report on MREL: Report on the Implementation and Design of the MREL Framework*, European Banking Authority.

ECB (2017), *Macroprudential Bulletin: Issue 4*, European Central Bank, Frankfurt, http://dx.doi.org/10.2866/226168.

Commissione europea (2018), *2018 European Semester: Assessment of progress on structural reforms, prevention and correction of macroeconomic imbalances, and results of in-depth reviews under Regulation (EU) No 1176/2011*, European Commission, Brussels, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2018-european-semester-country-report-communication_en.pdf.

Commissione europea (2018), *Commision Guidance on Innovation Procurement*, https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/3/2018/EN/C-2018-3051-F1-EN-MAIN-PART-1.PDF.

Commissione europea (2018), *Compliance Report, ESM Stability Support Programme for Greece, Third Review*, Commissione europea, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/compliance_report_3r_to_ewg_2018_03_02_1.pdf.

Commissione europea (2018), *The 2018 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the EU Member States (2016-2070)*, Commissione europea, http://dx.doi.org/10.2765/615631.

Commissione europea (2018), *The 2018 EU Justice Scoreboard*, Unione europea, http://dx.doi.org/10.2838/72153.

European Environment Agency (2018), *Trends and Projections in Europe 2018: Tracking Progress towards Europe's Climate and Energy Targets*, https://www.eea.europa.eu/publications/trends-and-projections-in-europe-2018-climate-and-energy (consultato il 21 December 2018).

European Environment Agency (2017), *Trends and projections in Europe 2017: Tracking progress towards Europe's climate and energy targets*.

European Parliamentary Research Service (2018), *Interim digital services tax on revenues from certain digital services (2nd edn)*, Unione europea, http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/625132/EPRS_BRI(2018)625132_EN.pdf (consultato il 20 February 2019).

Ferrari, C., A. Tei and O. Merk (2015), "The Governance and Regulation of Ports: The Case of Italy", *International Transport Forum Discussion Papers*, No. 2015/1, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/5jrw1khtxts1-en.

ForumPA (2018), *Libro bianco sull'Innovazione della PA*, https://librobianco-innovazione-pa2018-final.readthedocs.io/it/latest/index.html (consultato il 9 January 2019).

Giraudo, E., G. Giudici and L. Grilli (2016), "Industrial policy and the financing of young innovative companies: evidence from the Italian Startup Act", https://www.em-lyon.com/minisiteen/content/download/169590/6658543/file/Giraudo,%20Giudici,%20Grilli%20-%20Industrial%20policy%20and%20the%20financing%20of%20young%20innovative%20companies%20evidence%20from%20the%20Italian%20Startup%20Act.pdf.

Guillemette, Y. and D. Turner (2018), "The Long View: Scenarios for the World Economy to 2060", *OECD Economic Policy Papers*, No. 22, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/b4f4e03e-en.

High-Level Advisory Group (2017), *Report to the OECD Secretary-General on Combating Corruption and Fostering Integrity*.

IPA (2016), *National Infrastructure Delivery Plan 2016–2021*, Infrastructure and Projects Authority, London, http://www.gov.uk/government/publications (consultato il 9 January 2019).

ISPRA (2017), *Annuario dei Dati Ambientali*, Instituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale, https://annuario.isprambiente.it/ (consultato il 8 January 2019).

Jeon, S. (2019, prossimamente), *Unlocking the Potential of Migrants through VET – A Cross-country review*, OECD Publishing, Paris.

Koźluk, T. (2014), "The Indicators of the Economic Burdens of Environmental Policy Design – Results from the OECD Questionnaire", No. 1178, OECD Publishing, Paris, http://www.oecd.org/eco/workingpapers (consultato il 8 January 2019).

Kuczera, M. and S. Jeon (2019, prossimamente), *OECD Review of VET in Sweden*, OECD Publishing, Paris.

Lerner, A. et al. (2018), "Governing the gaps in water governance and land-use planning in a megacity: The example of hydrological risk in Mexico City", *Cities*, http://dx.doi.org/10.1016/J.CITIES.2018.06.009.

Martins, P. and S. Pessoa e Costa (2014), "Reemployment and Substitution Effects from Increased Activation: Evidence from Times of Crisis"*, 8600*, No. 8600, IZA, http://ftp.iza.org/dp8600.pdf.

McColl, C. and G. Aggett (2007), "Land-use forecasting and hydrologic model integration for improved land-use decision support", *Journal of Environmental Management*, Vol. 84/4, pp. 494-512, http://dx.doi.org/10.1016/J.JENVMAN.2006.06.023.

Menon, C. et al. (2018), "The evaluation of the Italian 'Start-up Act'"*, OECD Science, Technology and Industry Policy Papers*, No. 54, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/02ab0eb7-en.

Ministero dell'Economia e delle Finanze (2017), *2018 Round of EPC-WGA Projections – Italy's Fiche on Pensions*, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/final_country_fiche_it.pdf.

Ministero dell'Economia e delle Finanze (2018), *Nota di Aggiornamento del Documento di Economia e Finanza: Rapporto sui Risultati Conseguiti in Materia di Misure di Contrasto all'Evasione Fiscale e Contributiva*, MEF Dip. delle Finanze, Roma, http://www.mef.gov.it/inevidenza/documenti/Rapporto_evasione_2017.pdf (consultato il 8 January 2019).

Ministero dell'Economia e delle Finanze (2014), *Rapporto sull'Evasione Fiscale*, MEF Dip. delle Finanze, Roma, http://www.mef.gov.it/inevidenza/article_0020.html.

Mizel, L. (2008), *Promoting Performance: Using Indicators to Enhance the Effectiveness of Sub Central Spending*.

Monacelli, D., M. Pazienza and C. Rapallini (2016), "Municipality Budget Rules and Debt: Is the Italian Regulation Effective?", *Public Budgeting & Finance*, Vol. 36/3, pp. 114-140, http://dx.doi.org/10.1111/pbaf.12094.

OECD (2019), *Addressing the Tax Challenges of the Digitalisation of the Economy – Policy Note*, OECD, http://www.oecd.org/tax/beps/policy-note-beps-inclusive-framework-addressing-tax-challenges-digitalisation.pdf (consultato il 20 February 2019).

OECD (2018), *Developing Robust Project Pipelines for Low-Carbon Infrastructure*, Green Finance and Investment, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264307827-en.

OECD (2018), *Good Jobs for All in a Changing World of Work: The OECD Jobs Strategy*, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264308817-en.

OECD (2018), *Job Creation and Local Economic Development 2018: Preparing for the Future of Work*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264305342-en.

OECD (2018), *OECD Economic Surveys: Greece 2018*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-grc-2018-en.

OECD (2018), *Opportunities for All: A Framework for Policy Action on Inclusive Growth*, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264301665-en.

OECD (2018), *Rethinking Urban Sprawl: Moving Towards Sustainable Cities*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264189881-en.

OECD (2018), *Tax Challenges Arising from Digitalisation – Interim Report 2018: Inclusive Framework on BEPS*, OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264293083-en.

OECD (2018), *Taxing Energy Use 2018: Companion to the Taxing Energy Use Database*, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264289635-en.

OECD (2017), *Entrepreneurship at a Glance 2017*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/entrepreneur_aag-2017-en.

OECD (2017), *Getting Infrastructure Right: A framework for better governance*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264272453-en.

OECD (2017), *Getting Skills Right: Skills for Jobs Indicators*, Getting Skills Right, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264277878-en.

OECD (2017), *Government at a Glance 2017*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2017-en.

OECD (2017), *OECD Economic Surveys: Italy 2017*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-ita-2017-en.

OECD (2017), *OECD Employment Outlook 2017*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2017-en.

OECD (2017), *Starting Strong 2017: Key OECD Indicators on Early Childhood Education and Care*, Starting Strong, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264276116-en.

OECD (2017), *Tax Administration 2017: Comparative Information on OECD and Other Advanced and Emerging Economies*, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/tax_admin-2017-en.

OECD (2017), *Technology Tools to Tackle Tax Evasion and Tax Fraud*, OECD Publishing, Paris, http://www.oecd.org/ctp/crime/technology-tools-to-tackle-tax-evasion-and-tax-fraud.htm (consultato il 18 November 2018).

OECD (2016), *Italy's Tax Administration: A Review of Institutional and Governance Aspects*, OECD Publishing, Paris, https://www.oecd.org/tax/administration/italy-tax-administration-a-review-of-institutional-and-governance-aspects.pdf (consultato il 8 January 2019).

OECD (2015), *Governing the City*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264226500-en.

OECD (2015), *OECD Economic Surveys: Italy 2015*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-ita-2015-en.

OECD (2015), *OECD Employment Outlook 2015*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2015-en.

OECD (2015), *Taxation of SMEs in OECD and G20 Countries*, OECD Tax Policy Studies, No. 23, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264243507-en.

OECD (2015), *The Metropolitan Century: Understanding Urbanisation and its Consequences*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264228733-en.

OECD (2014), *How's Life in Your Region?: Measuring Regional and Local Well-being for Policy Making.*, OECD Publishing, Paris.

OECD (2013), *OECD Economic Surveys: Italy 2013*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-ita-2013-en.

OECD (2013), *OECD Environmental Performance Reviews: Italy 2013*, OECD Environmental Performance Reviews, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264186378-en.

OECD (2012), *Reducing opportunities for tax non-compliance in the underground economy*, OECD Publishing, Paris, http://www.oecd.org/tax/forum-on-tax-administration/publications-and-products/sme/49427993.pdf (consultato il 8 January 2019).

OECD (2011), *Taxation and Employment*, OECD Tax Policy Studies, No. 21, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264120808-en.

OECD (2009), *How Regions Grow: Trends and Analysis*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264039469-en.

OECD (2019, prossimamente), *Connecting People with Jobs: Italy*, OECD Publishing, Paris.

OECD (2019, prossimamente), *OECD Capital Markets Rewiew: Italy 2018 Mapping Report*, OECD Publishing, Paris.

OECD/The World Bank/UN Environment (2018), *Financing Climate Futures: Rethinking Infrastructure*, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264308114-en.

Perotti, R. (2018), *Agevolazioni Fiscali: Alcune Proposte di Riforma*, Unpublished Report, http://download.repubblica.it/pdf/2018/economia/agevolazioni-fiscali.pdf (consultato il 8 January 2019).

Pisu, M., P. Garda and M. Fadic (2019, prossimamente), *The effect of public sector efficiency on firm-level productivity: Evidence from a spatial discontinuity design*.

Pisu, M. and F. Giovannelli (2019, prossimamente), *Agglomeration economies in Italy*.

PWC (2018), *The Italian NPL Market: What's Next?*, Price Waterhouse Coopers, https://www.pwc.com/it/it/publications/npl-market.html.

Roy, R. and N. Braathen (2017), "The Rising Cost of Ambient Air Pollution thus far in the 21st Century: Results from the BRIICS and the OECD Countries", *OECD Environment Working Papers*, No. 124, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/d1b2b844-en.

Stutzer, A. and B. Frey (2008), "Stress that Doesn't Pay: The Commuting Paradox", *Scandinavian Journal of Economics*, Vol. 110/2, pp. 339-366, http://dx.doi.org/10.1111/j.1467-9442.2008.00542.x.

United Nations (2009), *Review of implementation of the United Nations Convention against Corruption: Italy*.

Viesti, G. (2011), "Italian Regional Policies in the Last Twenty Years and Their Results", *Journal of Industrial and Business Economics*, Vol. 38/4, pp. 95-137, http://profgviesti.it/wp-content/uploads/2013/04/20111Viesti.pdf (consultato il 21 September 2018).

World Bank (2018), *Connecting to Compete 2018 Trade Logistics in the Global Economy The Logistics Performance Index and Its Indicators*, The World Bank Group, Washington, https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/29971/LPI2018.pdf (consultato il 8 January 2019).

Allegato. Progressi nella riforma strutturale

L'Allegato esamina le misure prese sulla base delle raccomandazioni formulate negli Studi economici precedenti, che non sono riportate nelle tabelle all'interno del principale testo della Valutazione e delle Raccomandazioni. Le nuove raccomandazioni del presente Studio sono elencate alla fine dei capitolo corrispondente.

Raccomandazioni di precedenti Esami economici (Le principali raccomandazioni dell'Esame economico del 2017 sono indicate in grassetto)	**Azioni intraprese dopo l'Esame economico del 2017**
Questioni fiscali	
Valutare l'efficacia dei crediti d'imposta recentemente introdotti per la ricerca e sviluppo e di altri incentivi fiscali in termini di innovazione e perdita di gettito fiscale.	Numerosi dati sulle imprese beneficiarie dello Startup Act (e del programma Industria 4.0) sono raccolti e analizzati.
Attenersi alla strategia di bilancio programmata in modo da mettere il rapporto debito pubblico/PIL su un sentiero di discesa.	Il bilancio 2019 si discosta in modo netto dalla strategia fiscale precedente.
Promuovere un uso più diffuso dei sistemi centralizzati di appalti pubblici e informazioni sui costi e dell'analisi comparativa.	La gestione degli appalti pubblici continua a migliorare, grazie a un maggior numero di aggiudicazioni tramite l'autorità centrale. Le capacità delle agenzie preposte agli appalti pubblici stanno migliorando. I sistemi informatici stanno facilitando i confronti dei prezzi corrisposti da diverse agenzie. L'ANAC sta assumendo un ruolo più importante nella supervisione e autorizzazione delle aggiudicazioni.
Rafforzare il ruolo di coordinamento dell'amministrazione centrale per definire e applicare standard minimi nella preparazione ed esecuzione dei progetti e per migliorare la capacità amministrativa di tutte le agenzie ricorrendo ai fondi per l'investimento nazionali e europei.	Il Governo ha proposto la creazione di una task force per centralizzare l'informazione sui progetti in corso tramite la gestione attiva di una banca dati centralizzata e collegamenti diretti con i terminali di spesa, promuovendo sistematicamente il monitoraggio, la valutazione e il coordinamento degli investimenti. Il Governo creerà inoltre un'unità centrale con il compito di offrire assistenza tecnica per garantire il rispetto degli standard di qualità per la preparazione e la valutazione dei programmi e dei progetti da parte delle pubbliche amministrazioni centrali e periferiche.
Continuare a valutare l'ampiezza delle potenziali passività di bilancio, compresa la vulnerabilità delle finanze pubbliche a rischi associati al settore finanziario.	Le nuove potenziali passività sono correttamente contabilizzate. Gli interventi nel settore bancario hanno generato alcune potenziali passività che sono state oggetto di revisioni da parte di Eurostat e della Banca Centrale Europea e riportate nei documenti di bilancio su loro consiglio. Meno del 3% delle nuove imprese con finanziamento bancario garantito tramite lo Startup Act ha avuto bisogno di ricorrere alla garanzia.
Definire e attuare pienamente il previsto piano nazionale contro la povertà, destinando i benefici a giovani e bambini e assicurandosi che i fondi siano sufficienti.	Un programma di reddito minimo garantito, il REI, è stato esteso a livello nazionale nel gennaio 2018 a tutte le famiglie a basso reddito e beni, subordinatamente alla partecipazione alla ricerca di lavoro o ad altri criteri dei servizi sociali. L'erogazione dei servizi sociali del REI poggia sui servizi comunali di protezione sociale esistenti. Il bilancio 2019 introduce un nuovo programma di reddito minimo garantito (il Reddito di Cittadinanza) che sostituisce il REI aumentando significativamente le risorse finanziarie attribuite ai programmi di contrasto alla povertà e farà affidamento, in larga misura, sui Centri per l'impiego per programmi di attivazione per la ricerca di lavoro.
Settore finanziario	
Definire obiettivi graduali e credibili, specifici per le banche, per ridurre i crediti in sofferenza conformemente al recente progetto di linee guida della BCE. **Quando le banche si discostano dagli obiettivi, l'autorità di vigilanza della banca dovrebbe esigere misure correttive quali requisiti patrimoniali supplementari, dismissione di attivi, sospensione del pagamento dei dividendi e riduzione dei costi del personale.**	I crediti in sofferenza sono diminuiti in seguito all'introduzione di una normativa e di un controllo proattivi, solidi e intrusivi. Nel marzo 2018 le quattro banche significative hanno presentato piani di riduzione delle sofferenze per il 2018-2020 e, entro la fine del 2018, le banche meno significative con numerosi crediti in sofferenza dovranno presentare a loro volta piani per ridurre le sofferenze.
Continuare a sviluppare il mercato secondario per i prestiti in sofferenza.	Un mercato secondario per i prestiti in sofferenza si sta sviluppando con la partecipazione di investitori esteri e interni. Le banche e altre istituzioni finanziarie hanno ceduto grandi quantità di prestiti in sofferenza nel mercato secondario nel 2017.
Usare più spesso i swap debito-capitale per il meccanismo del *cram down* (cioè "far inghiottire il rospo ai creditori").	Nessun progresso. La riforma della legge fallimentare , in corso, dovrebbe affrontare questa questione.

Raccomandazioni di precedenti Esami economici (Le principali raccomandazioni dell'Esame economico del 2017 sono indicate in grassetto)	**Azioni intraprese dopo l'Esame economico del 2017**
Definire linee guida chiari per la valutazione delle garanzie.	Il Meccanismo di vigilanza unico ha emesso linee guida per le istituzioni significative nel marzo 2017 e la Banca d'Italia ha pubblicato linee guida per le banche meno significative nel gennaio 2018 per il trattamento dei crediti deteriorati.
Settore pubblico	
Approvare e attuare pienamente la riforma della pubblica amministrazione per aprire alla concorrenza i servizi pubblici locali.	La riforma della pubblica amministrazione è stata approvata e attuata. L'apertura alla concorrenza di alcuni servizi pubblici locali è ferma. La riforma delle imprese statali locali è in corso, ma è stata ritardata.
Assicurarsi che la legislazione sia chiara, priva di ambiguità e sostenuta da una pubblica amministrazione migliorata, anche tramite il ricorso limitato a decreti d'urgenza.	Il ricorso ai decreti d'urgenza è meno frequente. La riforma della pubblica amministrazione è stata approvata e attuata e i provvedimenti sono in corso. È stata approvata la normativa FOIA (Freedom of information act) sulla libertà d'informazione, che istituisce un accesso civico generale: i cittadini possono accedere ai dati e documenti della pubblica amministrazione anche se non sono resi pubblici. Il decreto che ha introdotto la legge sulla libertà d'informazione ha inoltre definito l'obbligo per le pubbliche amministrazioni di pubblicare le loro banche dati.
Migliorare ed estendere l'uso delle analisi d'impatto normative, in particolare promuovendo procedure consultative ex ante con le parti interessate.	L'agenzia nazionale anticorruzione (ANAC) fornisce orientamenti su varie questioni relative alla prevenzione della corruzione. Le sue disposizioni hanno il potere di normative non vincolanti. Per quanto riguarda la protezione di chi denuncia illeciti nel settore privato e pubblico, l'ANAC è diventata il principale canale per il recepimento dei rapporti. Nel settore pubblico, l'ANAC non è solo un canale di notifica, ma anche l'autorità di regolamentazione e governance. Nessuna modifica alla Valutazione dell'impatto normativo.
Semplificare ulteriormente il sistema giudiziario con una maggiore specializzazione quando necessario, estendere il ricorso alla mediazione, migliorare il monitoraggio delle prestazioni dei tribunali.	Proseguimento delle riforme del sistema giudiziario, anche se le prestazioni rimangono disomogenee e i tempi per risolvere i casi sono significativamente più lunghi nelle regioni meridionali.
Considerare la creazione di una Commissione della produttività con il compito di fornire un parere al Governo in materia di produttività; promuovere la comprensione delle riforme da parte dei cittadini e instaurare un dialogo con le parti interessate.	Nessun progresso.
La riduzione della corruzione e il consolidamento della fiducia devono rimanere prioritari. A tale scopo l'ANAC, nuova agenzia anticorruzione, necessita stabilità e continuità, oltre che un sostegno a tutti i livelli politici.	L'ANAC continua le sue attività e si è conquistata un ruolo di primo piano nella prevenzione della corruzione. È responsabile dell'emanazione del regolamento attuativo del codice degli appalti pubblici del 2016. Il codice non è ancora applicato pienamente. Nel 2018 è stata proposta dal Governo e approvata dal parlamento una nuova legge (detta Spazzacorrotti) che allunga le pene detentive per i reati di corruzione, eliminando la prescrizione dopo il primo grado di giudizio (per tutte le cause giudiziarie, non solo per la corruzione), autorizzando gli agenti in incognito per le indagini sulla corruzione e istituendo provvedimenti di interdizione (cosiddetti Daspo) per funzionari pubblici e privati cittadini, nonché società, condannati per corruzione, a cui sarà vietato partecipare ad appalti della pubblica amministrazione. La riforma dei codici penali, entrata in vigore nell'agosto del 2017, comprende una riforma del regime della prescrizione, migliorando così la capacità del sistema penale nella lotta contro la corruzione. Come per il Codice civile, è stato realizzato un importante passo avanti con l'introduzione di disposizioni innovative in materia di corruzione nel settore privato.
Ridurre le partecipazioni pubbliche, in particolare nei media televisivi, nei trasporti e nella produzione di energia e nei servizi pubblici locali. Privatizzare e liberalizzare i settori dell'energia e dei trasporti. Completare il quadro per la regolamentazione dei servizi idrici e altri servizi pubblici locali, garantendo l'indipendenza normativa. Introdurre una vigilanza nazionale delle competenze normative regionali (per esempio attività di vendita al dettaglio e pianificazione territoriale).	Il programma di privatizzazione ha fatto pochi progressi. L'ultima grande privatizzazione, nel 2016, riguarda il disinvestimento dalla partecipazione azionaria del 46,6% nell'ENAV, l'ente di controllo del traffico aereo. Il decreto Milleproroghe del 2018 ha posticipato di un anno la liberalizzazione dei prezzi del gas e dell'elettricità, fissandola al 1° luglio 2020.

Raccomandazioni di precedenti Esami economici (Le principali raccomandazioni dell'Esame economico del 2017 sono indicate in grassetto)	**Azioni intraprese dopo l'Esame economico del 2017**
Misure di intervento ambientali	
Rendere l'imposizione fiscale più favorevole all'ambiente, riducendo il divario tra le accise sul diesel e quelle sulla benzina.	Nessun progresso
Portare l'onere fiscale dall'elettricità ai prodotti energetici utilizzati per generarla, fissando le rispettive tariffe in modo da tenere conto delle emissioni di carbonio e di altri agenti inquinanti associati a ciascun combustibile.	Nessun progresso
Politiche attive del mercato del lavoro	
Attuare pienamente il sistema unificato per i sussidi di disoccupazione. Questa raccomandazione richiede che i destinatari cerchino attivamente lavoro e accettino l'occupazione o l'attività formativa nel momento in cui ricevono un'offerta.	Il nuovo sistema è stato implementato.
Incoraggiare le parti sociali a permettere la modifica degli accordi salariali nazionali a livello aziendale, attraverso accordi con i rappresentanti di una maggioranza dei dipendenti aziendali	Gli incentivi fiscali per incoraggiare la contrattazione salariale a livello aziendale sono attuati e stanno dando risultati. Le parti sociali stanno negoziando indennità aggiuntive per i dipendenti, in generale per i posti di lavoro con produttività e margini più elevati, tuttavia il loro utilizzo rimane contenuto.
Aumentare l'efficienza dei servizi pubblici per l'impiego diminuendo il rapporto tra soggetti disoccupati e personale dei centri per l'impiego. Impiegare strumenti di definizione dei profili e consulenti specializzati per l'orientamento e la formazione. Garantire all'ANPAL i poteri per coordinare gli uffici locali dei servizi per l'impiego e fissare standard nazionali per le misure di intervento per la ricerca di impiego e la formazione.	I servizi pubblici per l'impiego continuano a essere gestiti dalle regioni. A dicembre 2017, la Conferenza Stato-Regioni ha approvato un piano per consolidare le politiche attive del mercato del lavoro, basato su di un ulteriore ampliamento degli strumenti di definizione dei profili, l'integrazione dei sistemi informatici e il miglioramento dei servizi pubblici per l'impiego. All'ANPAL spetta la responsabilità di monitorare l'implementazione del piano e di riferire sul suo progresso una volta l'anno. L'amministrazione centrale ha fissato standard di qualità minimi per i servizi pubblici per l'impiego. L'ANPAL dovrà sovrintendere l'implementazione di tali standard ma dispone di poteri molto limitati. La Legge di bilancio 2019 assegna EUR 1 miliardo, per il 2019, alla riforma dei PES, ivi incluso per aumentare l'organico del 125% e investire nelle procedure.
Implementare una valutazione sistematica dell'impatto dei programmi di attivazione sul mercato del lavoro e concentrare i finanziamenti ai programmi che dimostrano una buona performance.	L'INAPP ha eseguito una valutazione generale delle necessità di competenze del mercato del lavoro e condotto una valutazione più approfondita dei programmi di apprendistato.
Facilitare la mobilità lavorativa tra regioni, occupazioni e settori attraverso il riconoscimento delle competenze e l'utilizzo delle valutazioni di competenze.	La certificazione delle competenze sta crescendo tra i partecipanti ai fondi paritetici interprofessionali. È stato avviato un processo per mettere a punto le Linee guida del sistema nazionale di certificazione delle competenze, come previsto nel 2013.
Competenze e istruzione	
Rafforzare il sistema di istruzione e formazione professionale post-secondaria (IeFP) seguendo l'esempio degli Istituti Tecnici Superiori.	Il Governo ha stanziato fino a 50 milioni di euro per riorganizzare il sistema di istruzione e formazione professionale per meglio affrontare le esigenze delle imprese. La riforma entra in vigore per gli anni scolastici 2018/2019 e 2019/2020. Un Decreto Ministeriale del 2017 introduce, per la prima volta, la possibilità, per le Università, di realizzare, a partire dal 2018/2019, programmi sperimentali triennali, nel primo ciclo di istruzione superiore, definiti "lauree professionalizzanti". Il contenuto dei corsi è definito a livello nazionale, in collaborazione con gli "Ordini Professionali" e le imprese.
Costituire un organo nazionale per l'IeFP che coinvolga il settore delle imprese e gli stakeholder principali, per collegare la componente formativa di tale sistema di IeFP con gli apprendistati, garantire una formazione sul posto di lavoro di elevata qualità e individuare le competenze necessarie per il mercato del lavoro.	Non è stato creato un organo nazionale, tuttavia, si stanno consolidando i collegamenti tra le imprese e gli stakeholder principali per unire la componente formativa dell'IeFP con gli apprendistati.
Introdurre standard minimi sulla qualità formativa per le aziende che offrono tirocini, praticantati e apprendistati.	Nessun progresso

Raccomandazioni di precedenti Esami economici (Le principali raccomandazioni dell'Esame economico del 2017 sono indicate in grassetto)	**Azioni intraprese dopo l'Esame economico del 2017**
Individuare i soggetti con competenze limitate nell'apprendimento permanente, facilitandone l'inserimento nell'istruzione formale, attraverso programmi part-time di istruzione post-secondaria e formazione professionale.	È in corso un programma pilota, nei servizi pubblici per l'impiego e nei centri provinciali per l'istruzione per gli adulti, mirato all'autovalutazione delle competenze degli adulti sulla base dell'Indagine PIAAC.
Sviluppare competenze digitali a tutti i livelli di istruzione e formazione.	Nel contesto del Piano nazionale per la scuola digitale e l'industria 4.0 sono in fase di sviluppo le competenze digitali. Sono state stanziate risorse per formare team dedicati per implementare il Piano per la scuola digitale nel biennio 2019-2021. ANAPL
Mettere a punto un sistema basato sull'avanzamento professionale per gli insegnanti, attraverso un metodo di valutazione per attrarre e trattenere quelli meglio qualificati e migliorarne il percorso professionale.	Il Governo ha ribadito la propria intenzione di migliorare il sistema formativo per i nuovi insegnanti nelle scuole secondarie di primo e secondo grado: sono stati stanziati fondi per le esigenze formative degli insegnanti e per supportarne lo sviluppo professionale ed è stato inoltre creato un sistema digitale che offre ai docenti più di 30.000 corsi di formazione.
Formare partenariati tra scuola e mondo dell'impresa, per creare opportunità di apprendimento di qualità basato sull'alternanza scuola-lavoro, come previsto dalla riforma della Buona Scuola.	Il numero totale di ore per l'alternanza scuola-lavoro, contemplato dalla suddetta riforma è stato ridotto in base allo specifico percorso scolastico. Il Governo intende creare una "Rete nazionale delle scuole professionali" per rafforzare i collegamenti con il mercato del lavoro, aggiornandone regolarmente i profili lavorativi e professionali, e per facilitare il passaggio dalla scuola al lavoro.
Mercati dei prodotti	
Impiegare i fondi pubblici per contribuire a sviluppare un settore di VC privato, raggruppando investitori privati e adottando criteri rigorosi di selezione degli investimenti.	Invitalia SGR è un fondo di venture capital pubblico-privato, lanciato nel 2015. Dispone di un capitale gestito di EUR 86 milioni, di cui EUR 50 milioni di provenienza statale e la restante parte deriva da investitori privati. Investe in start-up innovative e PMI. Nel 2018 è stato costituito un nuovo fondo pubblico-privato (Italia Venture II), formato da fondi di avviamento pubblici, pari a EUR 150 milioni, da investire in start-up innovative e PMI nelle regioni meridionali. Nessun investitore privato ha sinora aderito a questo fondo. La Legge di bilancio 2019 ha introdotto la possibilità per il Governo di partecipare ai fondi di venture capital. A tal fine, è stato costituito un Fondo di sostegno al venture capital, con uno stanziamento annuo pari a EUR 30 milioni per il biennio 2019-2021 e uno stanziamento annuo pari a EUR 5 milioni per il triennio 2022-2025. I dividendi e gli utili distribuiti ricevuti dalle società partecipate dallo Stato possono essere investiti in fondi di venture capital.
Mantenere le misure di intervento attuali per diversificare le fonti di finanziamento alle imprese, in particolare per le PMI, come l'ACE, le agevolazioni fiscali e le procedure razionalizzate per l'emissione di obbligazioni da parte di PMI non quotate (minibond).	La Legge di bilancio 2019 abolirà l'ACE, uno strumento che si è dimostrato efficace per ridurre la propensione verso il debito e contribuire alla capitalizzazione delle imprese italiane. La Legge sulle start-up sostiene l'accesso al finanziamento in larga misura attraverso prestiti bancari.
Orientare gli incentivi per la ricerca e lo sviluppo verso le start-up innovative e le piccole e medie imprese. Favorirne il rimborso.	Il Piano per l'industria 4.0 e la Legge sulle start-up hanno favorito il progresso in quest'area. Alcuni degli incentivi sono mirati e rimborsabili.
Aumentare, come previsto, la percentuale di fondi per la ricerca stanziati attraverso procedure competitive; pubblicare linee guida chiare per assegnare i fondi di ricerca alle università e agli istituti preposti, sulla base di una valutazione della ricerca.	I gruppi di fondi vengono assegnati alle università in base ai risultati sulla ricerca. Le quote di finanziamento vengono pubblicate.
Approvare la legge sulla concorrenza in fase di discussione in Parlamento, al fine di aumentare la concorrenza nei settori professionali e dei servizi.	Legge approvata nel mese di agosto 2017. Riforma degli obblighi di notifica delle concentrazioni. Apertura dei mercati al dettaglio per il gas e l'elettricità posticipata al 1° luglio 2019, dal 30 giugno 2017. Introduzione di misure nelle professioni regolamentate, nel settore delle assicurazioni e in quello delle telecomunicazioni. L'aumento del numero di notai ha limitato la competenza esclusiva di Poste Italiane su alcune funzioni. Accordi in materia di antitrust [rafforzati? – da valutare] a seguito del D. Lgs. del gennaio 2017. Alcune disposizioni cardine della Legge sono state limate in fase di procedura di approvazione parlamentare, un aspetto criticato dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato.
Riformare la Legge sulle procedure concorsuali in modo organico e globale, così come contemplato dalla Legge delega in fase di discussione parlamentare.	La Legge delega per una riforma globale del codice fallimentare è entrata in vigore nel mese di novembre 2017. Il Governo deve ancora emanare i decreti attuativi che dovranno essere approvati dal Parlamento.

Raccomandazioni di precedenti Esami economici (Le principali raccomandazioni dell'Esame economico del 2017 sono indicate in grassetto)	**Azioni intraprese dopo l'Esame economico del 2017**
Rapporti fiscali delle amministrazioni subnazionali	
Seguire la riforma parlamentare, nonché la riassegnazione e il chiarimento delle competenze tra le amministrazioni centrali e sub-nazionali.	A seguito della mancata approvazione della riforma costituzionale, i diversi livelli di amministrazione stanno stipulando accordi sulla gestione di determinati ambiti, come le politiche attive del mercato del lavoro (ALMP), nell'attuale contesto istituzionale.
Amministrazione fiscale	
Migliorare la riscossione delle imposte con maggiori investimenti nei sistemi digitali e con l'aggiornamento dei valori catastali utilizzati per le imposte sugli immobili. **Utilizzare le ulteriori entrate fiscali per ridurre in maniera stabile i contributi previdenziali per i nuovi contratti permanenti.**	Il sistema di fatturazione elettronica è stato introdotto per tutte le transazioni, a partire da gennaio 2019. Sono state ultimate alcune misure di portata minore, per esempio, la digitalizzazione dei processi fiscali è stata estesa a tutto il Paese. Sono necessari ulteriori progressi nelle riforme globali dell'amministrazione e applicazione fiscale. Occorre mettere a punto e implementare le riforme sui valori catastali. I contributi previdenziali ridotti sono solo temporanei o limitati ad alcune categorie di lavoratori (i giovani). Nel 2018, sono stati aboliti gli *split payment* per i lavoratori autonomi, nel tentativo di combattere l'evasione dell'IVA.

Capitolo tematico

Capitolo 1. Affrontare il divario sociale e regionale dell'Italia

In Italia, le disparità di reddito e di benessere sono ampie e sono molto più marcate a livello regionale rispetto alla maggior parte dei Paesi dell'OCSE. Le differenze nei tassi di occupazione, soprattutto tra le donne, spiegano in larga misura le disparità tra una regione e l'altra, mentre le differenze nella produttività del lavoro hanno un'incidenza minore ma non trascurabile.

Questi problemi, di lunga data e profondamente radicati, sono in parte attribuibili alle politiche fiscali e previdenziali e alle istituzioni del mercato del lavoro, che scoraggiano l'occupazione, in particolare dei secondi percettori di reddito in regioni in cui i salari e la produttività sono più bassi. Il cuneo fiscale sul reddito da lavoro è elevato, il che limita la creazione di posti di lavoro, in particolare di quelli a basso reddito. Allo stesso tempo, per molte persone, le politiche previdenziali offrono scarsa protezione contro la povertà e i rischi del mercato del lavoro. Per rimediare a questa situazione, il modello di reddito minimo garantito attuato nel 2017 e nel 2018 e rafforzato nel 2019 attraverso il reddito di cittadinanza è una misura importante e positiva. Tuttavia, il successo di questa iniziativa dipenderà in larga misura dal rafforzamento delle politiche di ricerca del lavoro e di formazione, insieme ad altri servizi di inclusione sociale. Le riforme finanziariamente sostenibili delle politiche fiscali e previdenziali dovrebbero mirare a mantenere la progressività, a sostenere meglio le famiglie povere e a incoraggiare la partecipazione alla forza lavoro, in particolare dei lavoratori a basso reddito, a vantaggio delle regioni in ritardo di sviluppo.

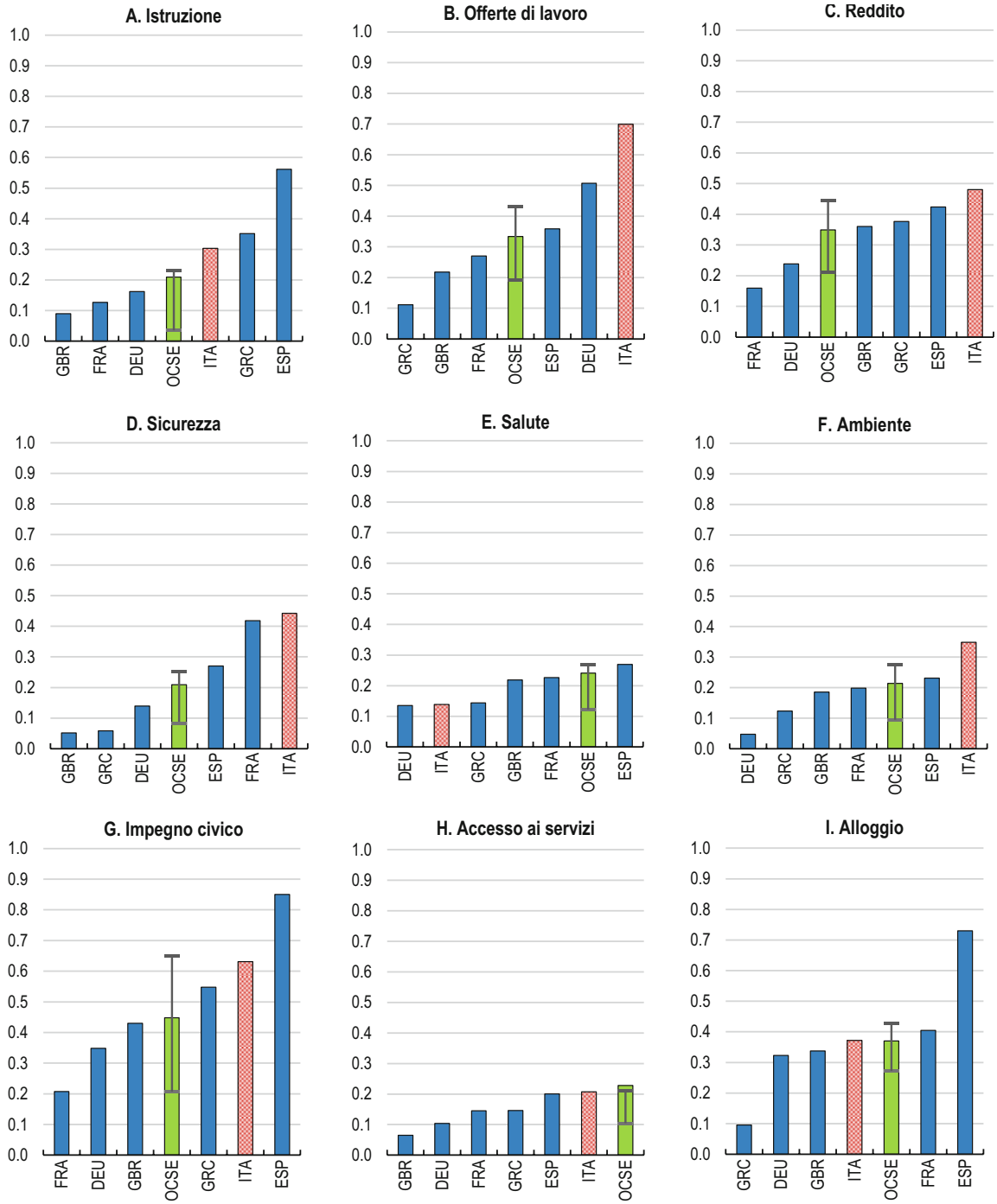
Politiche di sviluppo regionale inefficaci e una scarsa efficienza dell'amministrazione pubblica locale nelle regioni più povere contribuiscono alle disparità regionali. Razionalizzare e migliorare il coordinamento tra i diversi organismi coinvolti nello sviluppo regionale contribuirebbe a rendere più efficaci le politiche di sviluppo regionale. I fondi per le politiche di sviluppo regionale devono aggiungersi a quelli dell'amministrazione e non sostituirsi ad essi. Le politiche di sviluppo regionale più efficaci devono essere affiancate da iniziative volte ad aumentare l'efficacia delle amministrazioni pubbliche locali meno efficienti, migliorando così la fornitura locale di beni e servizi pubblici e sostenendo meglio le famiglie svantaggiate.

Grandi disparità di reddito e benessere in Italia da una regione all'altra

Le disparità sociali in Italia sono notevoli. In termini di distribuzione del benessere l'Italia è indietro rispetto agli altri Paesi dell'OCSE a diversi livelli, come è stato sottolineato nei *Key Policy Insights*. In Italia, le disparità sociali ed economiche sono molto più marcate a livello regionale rispetto alla maggior parte dei Paesi dell'OCSE (Figura 1.1). Le disparità regionali sono particolarmente notevoli per quanto riguarda l'occupazione e il reddito, la sicurezza, l'ambiente e l'impegno civico. La storica divisione nord-sud gioca un ruolo cruciale nelle disparità regionali (Figura 1.2). Alcune regioni del sud registrano i risultati più bassi di tutta l'area dell'OCSE in termini di benessere, mentre le regioni del nord sono tra le più performanti dell'OCSE (Figura 1.3). Le disparità regionali sono radicate e in alcune dimensioni, come i tassi di occupazione e la povertà relativa, si sono accresciute nel tempo (Figura 1.4).

Figura 1.1. Le disparità tra le regioni sono elevate in molte dimensioni del benessere in Italia

Scala da 0 (minima) a 1 (massima dispersione), 2014

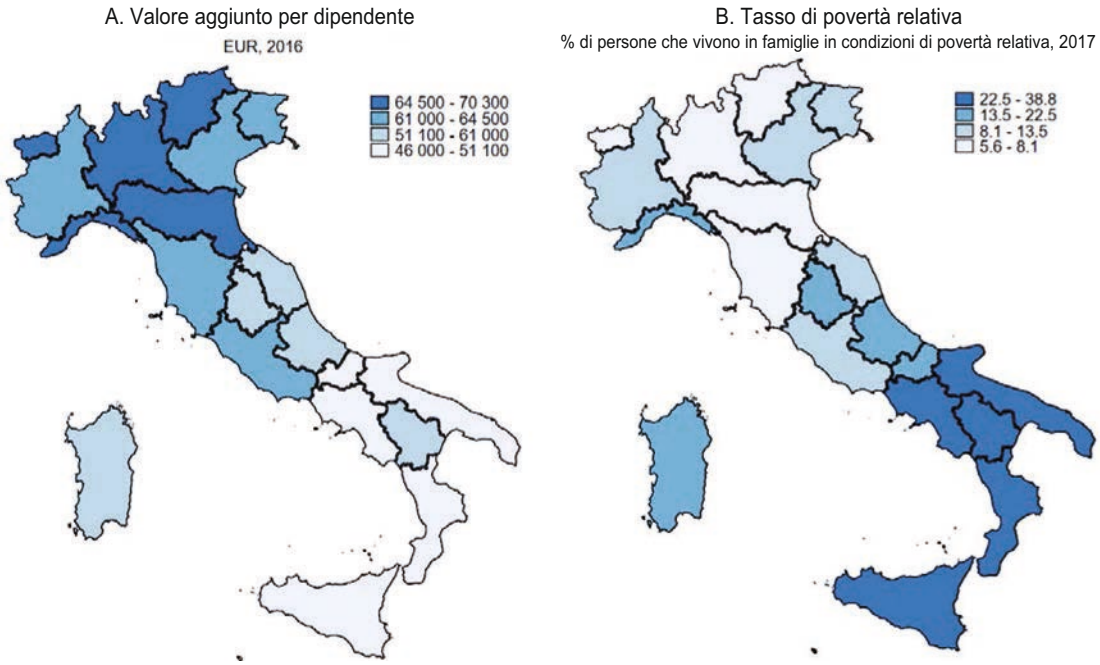


Nota: L'indicatore misura la dispersione delle componenti dell'indice di benessere tra le regioni di un Paese. Per ogni dimensione, i Paesi dell'OCSE con i livelli di dispersione più bassi e più alti assumono rispettivamente i valori 0 e 1. Il valore per l'OCSE è una media non ponderata tra i 31 Paesi disponibili. Sono indicati anche il 25° e il 75° percentile della distribuzione.

Fonte: Calcoli basati sui dati *Regional Well-being* dell'OCSE.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933948338

Figura 1.2. Le disparità regionali riflettono il divario nord-sud

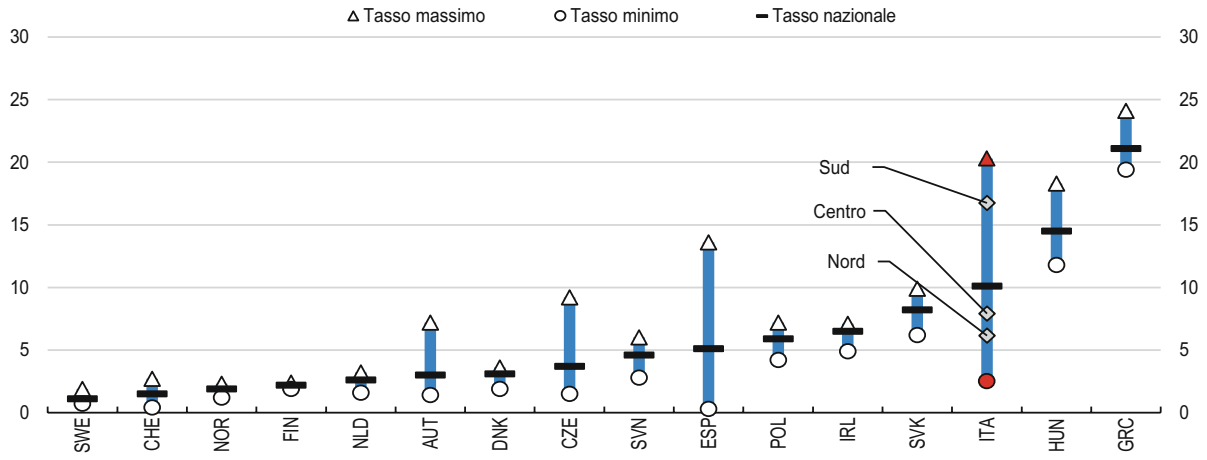


1. Il tasso di povertà relativa dell'ISTAT si basa sulla International Standard Poverty Line. L'ISTAT utilizza la scala di equivalenza di Carbonaro per definire le soglie di povertà per famiglie di diversa ampiezza. Il tasso è il rapporto tra il numero di individui che vivono in famiglie in condizioni di povertà e il numero di individui residenti.
Fonte: Dati regionali ISTAT.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933948357

Figura 1.3. I tassi di deprivazione nelle regioni più povere d'Italia sono tra i più alti tra i membri dell'OCSE appartenenti all'UE

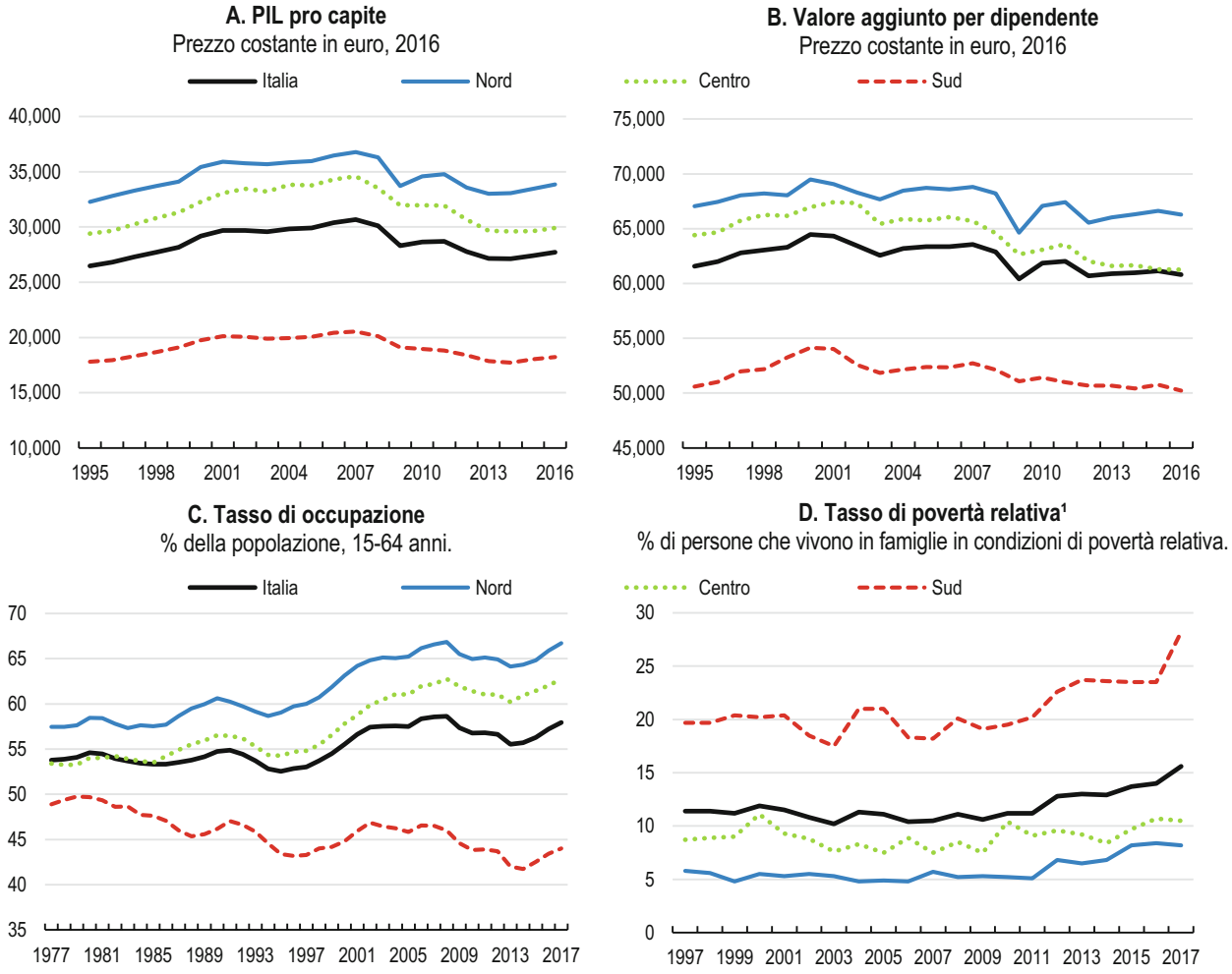
Tasso di deprivazione materiale grave, da un tasso minimo a massimo in percentuale della popolazione regionale (NUTS 2), 2017 o ultimo anno disponibile



Nota: Ultimo anno disponibile indicato, 2017, 2016 o 2015. Il forte tasso di deprivazione materiale indica la percentuale della popolazione che vive in famiglie che non possono permettersi almeno quattro delle seguenti voci: spese impreviste, una settimana di vacanza all'anno, un pasto a base di carne, pollo o pesce ogni due giorni, il riscaldamento adeguato di un'abitazione, beni durevoli come lavatrice, televisore a colori, telefono o auto, o accumulano ritardi nei pagamenti.
Fonte: Base dati *Statistics on Income and Living Conditions* di Eurostata.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933948376

Figura 1.4. Le disparità regionali in termini di PIL pro capite sono notevoli e persistenti



1. Il tasso di povertà relativa dell'ISTAT si basa sulla International Standard Poverty Line. L'ISTAT utilizza la scala di equivalenza di Carbonaro per definire le soglie di povertà per famiglie di diversa ampiezza. Il tasso è il rapporto tra il numero di individui che vivono in famiglie in condizioni di povertà e il numero di individui residenti.
Fonte: Dati regionali ISTAT.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933948395

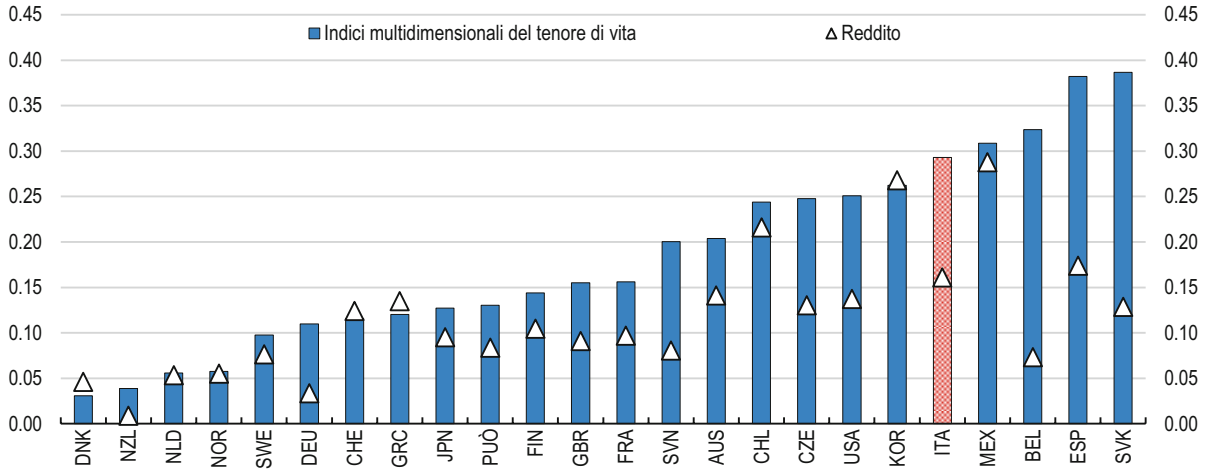
Migliorare le prospettive per i gruppi sociali svantaggiati e le regioni in ritardo di sviluppo genererebbe notevoli vantaggi in termini di reddito nazionale e benessere. Le forti e persistenti disuguaglianze regionali nelle dimensioni economica, sociale e di benessere insieme alla mancanza di prospettive e opportunità nelle regioni meno sviluppate, indeboliscono la coesione sociale, favoriscono il risentimento e creano tensioni politiche. Il presente capitolo identifica le priorità di riforma del sistema fiscale e previdenziale italiano e le politiche di sviluppo regionale atte a favorire l'accesso all'occupazione nell'economia formale, aumentare gli incentivi al lavoro e ridurre la povertà.

La dispersione regionale del benessere economico è nettamente superiore a quella del solo reddito (Figura 1.5). Utilizzando indicatori soggettivi di benessere, gli individui del Sud riferiscono un benessere inferiore a quelli con lo stesso reddito che vivono nel Centro e nel Nord (D'Alessio, 2017). Questo divario tra gli indici regionali di dispersione del reddito e del benessere è maggiore in Italia rispetto alla maggior parte degli altri Paesi dell'OCSE per i quali sono dispo-

nibili dati (Veneri and Murtin, 2016). Tutto ciò evidenzia il forte ruolo svolto da fattori diversi dal reddito nel determinare grandi disparità regionali nella qualità della vita in Italia.

Figura 1.5. La dispersione tra le regioni in termini di benessere è più ampia rispetto al solo reddito

Coefficiente di variazione, 2012



Nota: Valori più elevati significano maggiori disparità. L'indice multidimensionale del tenore di vita è un indice composito del reddito regionale, della disoccupazione e della salute.
Fonte: Veneri, P., F. Murtin (2016), "Where is inclusive growth happening? Mapping multi-dimensional living standards in OECD regions", *OECD Statistics Working Papers*, No. 2016/01.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933948414

Le differenze regionali del PIL pro capite in Italia riflettono principalmente le differenze nei tassi di occupazione, soprattutto tra le donne (Figura 1.6). Una situazione che differisce da quella della maggior parte dei Paesi dell'OCSE, dove le differenze di produttività spiegano meglio le differenze tra le regioni in termini di PIL pro capite (Figura 1.7). Inoltre, i salari nelle regioni italiane meno sviluppate sono inferiori a quelli delle regioni più avanzate. Nelle regioni meridionali i salari medi sono inferiori del 14% circa alla media nazionale, mentre la produttività del lavoro è inferiore del 20%, e nel nord-ovest i salari sono superiori dell'8% alla media nazionale e la produttività del lavoro è superiore del 12%. Il salario medio nelle regioni meridionali si colloca intorno al 30-40° percentile della distribuzione nazionale dei salari a tempo pieno, mentre il salario medio nella maggior parte delle regioni settentrionali è vicino al 60-80° percentile (Figura 1.8).

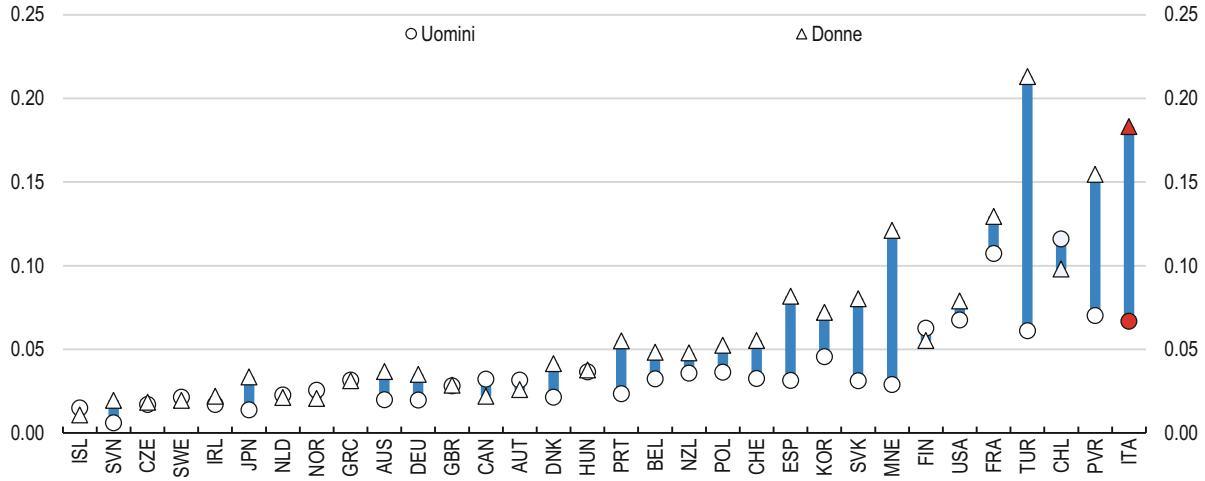
I salari più bassi, combinati con bassi tassi di occupazione, portano a una diminuzione dei redditi delle famiglie nelle regioni in ritardo di sviluppo. Sebbene un'ampia percentuale dei lavoratori delle regioni meno sviluppate tragga un certo reddito dal lavoro informale (Figura 1.9), tali lavori sono spesso associati a una minore produttività e a condizioni di lavoro più scadenti e redditi più bassi.

I tassi di povertà variano notevolmente tra le regioni italiane e tra i gruppi socio-demografici (Figura 1.10). Le disparità in materia di povertà riflettono il divario nord-sud in quanto i tassi di povertà, sia in termini assoluti che relativi, sono generalmente più elevati nelle regioni meridionali che in quelle centrali e settentrionali per tutti i tipi di famiglie. Le regioni meridionali presentano tassi di povertà tra i più elevati di tutte le regioni dei Paesi dell'OCSE a livello NUTS-2, mentre alcune regioni settentrionali sono ben al di sotto della media OCSE (Figura 1.3). La povertà è particolarmente elevata per le famiglie con figli e aumenta con il

numero di bambini, mentre è più bassa tra i pensionati. Sebbene i tassi di povertà sono più alti tra i disoccupati (con circa il 25%) è aumentata anche la povertà tra i lavoratori (Figura 1.11).

Figura 1.6. In Italia esistono forti differenze regionali in termini di tassi di occupazione, soprattutto tra le donne

Coefficiente di variazione tra le regioni dei tassi di occupazione delle persone di età compresa tra i 15 e i 64 anni, 2016 o ultimo anno disponibile

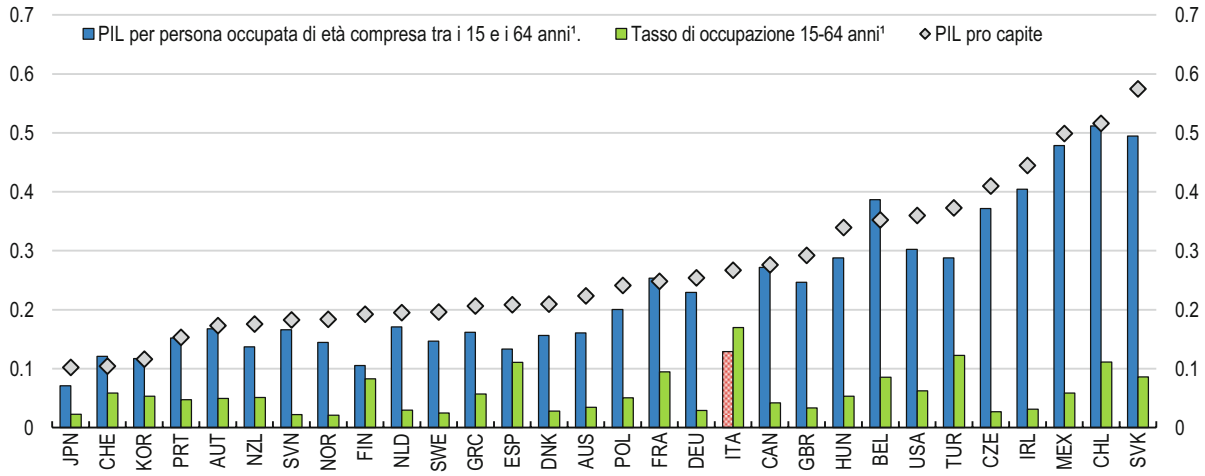


Nota: I Paesi sono ordinati in base al coefficiente di variazione dell'occupazione totale. Il coefficiente di variazione è il rapporto tra la deviazione standard e la media delle regioni a livello NUTS 2. Per gli Stati Uniti, si riferisce alle persone di età pari o superiore a 15 anni.
Fonte: Banca dati delle *Regional Statistics dell'OCSE*. Dati Eurostat per la Francia.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933948433

Figura 1.7. In Italia, le differenze nei tassi di occupazione tra le regioni riflettono più che altrove le differenze regionali di reddito

Coefficiente di variazione da una regione all'altra, 2016 o ultimo disponibile

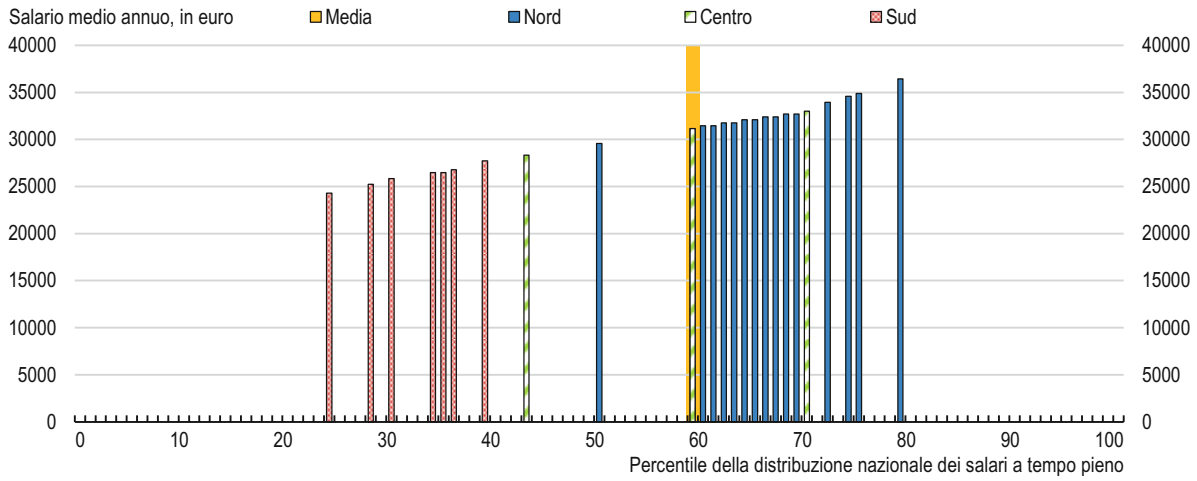


Nota: Il coefficiente di variazione è il rapporto tra la deviazione standard e la media tra regioni a livello NUTS.
1. Per gli Stati Uniti, riguarda le persone di età pari o superiore a 15 anni.
2. I dati del PIL per ciascuna regione sono espressi in USD PPA a prezzi costanti.
Fonte: Banca dati *Regional Statistics dell'OCSE*.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933948452

Figura 1.8. I salari medi nelle regioni meridionali si posizionano nel terzile inferiore della distribuzione salariale nazionale

Salario medio annuo a tempo pieno per regione, in euro, determinato in base alla distribuzione nazionale, 2017

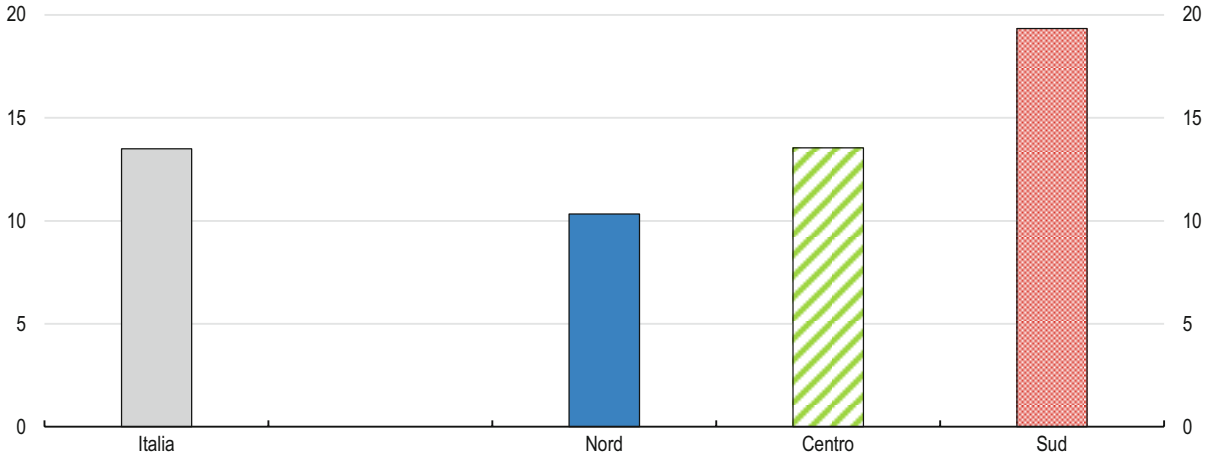


Fonte: Dati regionali ISTAT e calcoli dell'OCSE.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933948471

Figura 1.9. Il lavoro informale è più diffuso nelle regioni a basso reddito

Lavoro sommerso, % dell'occupazione totale, 2016

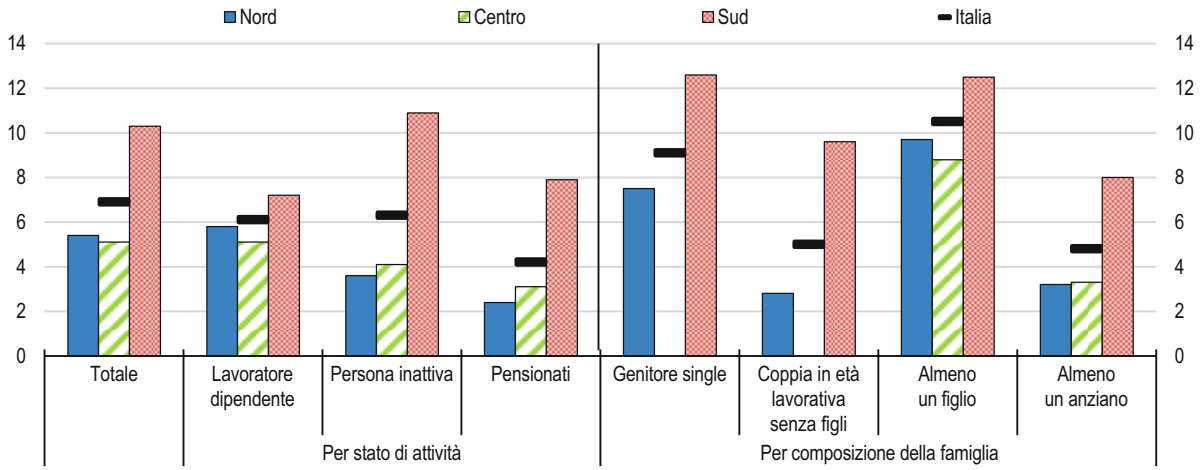


Fonte: Dati regionali ISTAT.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933948490

Figura 1.10. La povertà è più diffusa nel Mezzogiorno, in particolare tra le famiglie con figli

Percentuale di famiglie in povertà assoluta, 2017

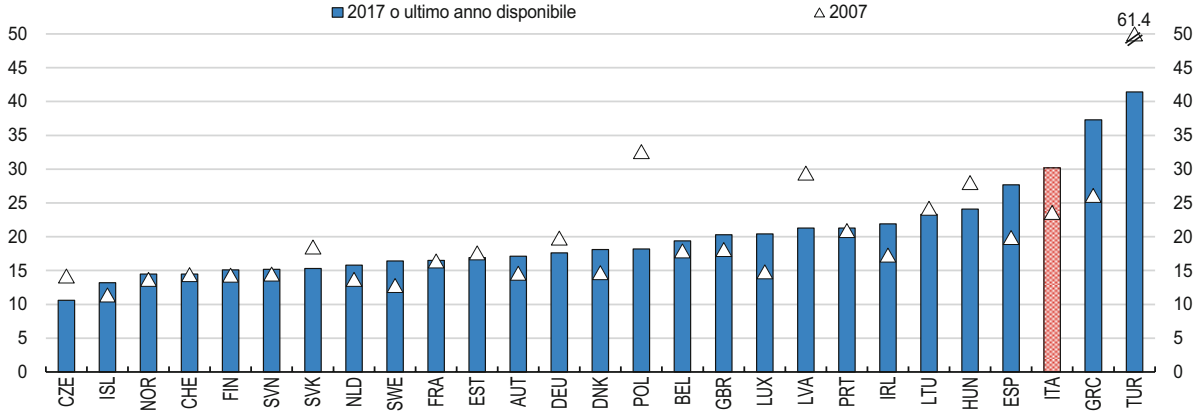


Nota: L'indice di povertà assoluta ISTAT riporta la quota di individui che vivono in famiglie con una spesa complessiva di consumo al di sotto del minimo necessario, tenendo conto del numero e dell'età dei componenti della famiglia e dei livelli dei prezzi nel luogo di residenza della famiglia.
Fonte: Dati ISTAT sulla povertà.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933948509

Figura 1.11. Una percentuale elevata e crescente di lavoratori italiani è a rischio di povertà

A rischio di povertà o di esclusione sociale, lavoratori dipendenti di età compresa tra 25-54 anni



Fonte: Eurostat

StatLink https://doi.org/10.1787/888933948528

Per ridurre le disparità sociali esistenti in Italia bisogna combattere le grandi disuguaglianze regionali, migliorando il benessere e promuovendo una crescita sostenuta. Questo capitolo individua le priorità di riforma del sistema fiscale e previdenziale e delle politiche di sviluppo regionale dell'Italia per stimolare la crescita e distribuirne più equamente i benefici, favorendo l'accesso inclusivo a posti di lavoro di buona qualità nell'economia formale, rafforzando gli incentivi al lavoro e riducendo la povertà. Queste ambizioni e misure politiche si ispirano al *Quadro d'azione politica per una crescita inclusiva* dell'OCSE (Riquadro 1.1) (OECD, 2018).

Riquadro 1.1. Applicare il *Quadro d'azione dell'OCSE a favore della crescita inclusiva*, alle disparità sociali e regionali dell'Italia

Nel 2018, la Riunione del Consiglio dell'OCSE a livello ministeriale ha adottato un quadro d'azione politica per la crescita inclusiva, per orientare le politiche più adatte a favorire una crescita a vantaggio di tutti e che consenta alle persone, alle regioni e alle imprese di liberare il loro potenziale. Il quadro non è normativo, ma pone l'accento su scelte politiche specifiche che possono adattarsi alla situazione italiana. Esso si articola intorno a tre principi generali (Figura 1.12):

1. Investire nelle persone e nei luoghi che sono stati lasciati indietro attraverso (i) servizi di accoglienza per l'infanzia di qualità e mirati, istruzione precoce e acquisizione di competenze lungo tutto l'arco della vita; (ii) un accesso effettivo a cure sanitarie di qualità, giustizia, alloggi, infrastrutture; e (iii) una gestione ottimale delle risorse naturali per una crescita sostenibile.
2. Sostenere il dinamismo delle imprese e mercati del lavoro inclusivi attraverso (i) un'ampia diffusione di innovazione e delle tecnologie; (ii) una forte concorrenza e una vivace imprenditorialità; (iii) l'accesso a posti di lavoro di buona qualità, soprattutto per le donne e i gruppi sottorappresentati; e (iv) una maggiore resilienza e adattamento al futuro del lavoro.
3. Creare governi efficienti e reattivi attraverso (i) pacchetti di misure armonizzati a livello nazionale; (ii) l'integrazione a monte degli aspetti distributivi nell'elaborazione delle politiche; e (iii) la valutazione dell'impatto delle politiche sull'inclusività e sulla crescita.

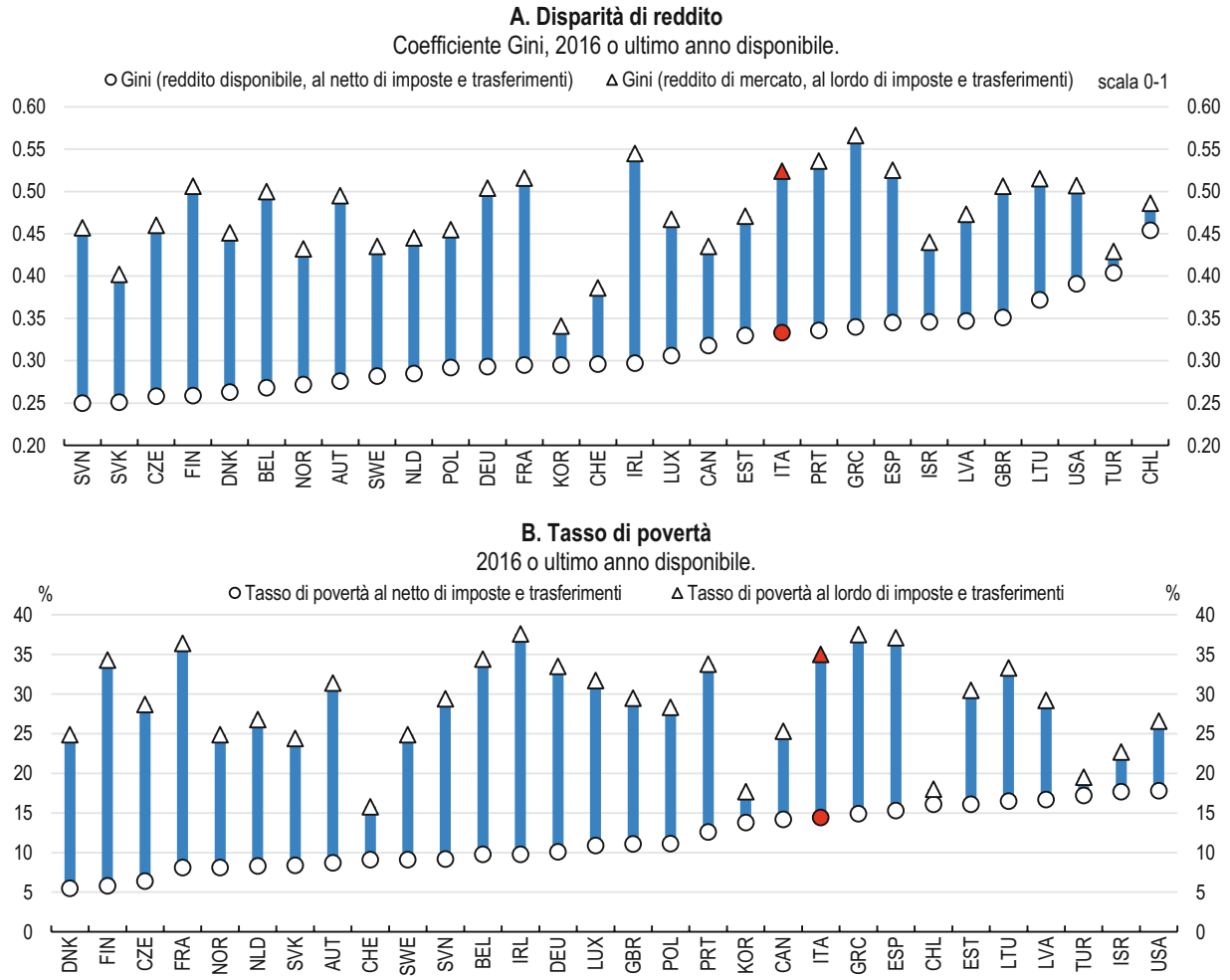
Figura 1.12. Il quadro d'azione dell'OCSE a favore della crescita inclusiva

Fonte: (OECD, 2018)

Il sistema fiscale e previdenziale italiano può fare di più per sostenere l'occupazione e ridurre la povertà

Le disuguaglianze e la povertà sono più elevate in Italia rispetto alla media OCSE (Figura 1.13). Gli indicatori di disuguaglianza del reddito disponibile in Italia sono inferiori ai livelli del Regno Unito, ma significativamente superiori a quelli della Francia o della Germania. Ciò riflette la grande disuguaglianza dei redditi di mercato (la quarta più elevata tra i Paesi dell'OCSE), che il sistema fiscale e previdenziale compensa solo in parte. Dopo le imposte e i trasferimenti, il tasso di povertà dell'Italia si colloca nella metà superiore dei Paesi OCSE. In Italia, l'elevato livello della spesa pensionistica e la limitata protezione sociale favorisce gli anziani prima dei giovani. Come discusso più avanti, riforme ben congegnate del sistema dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e delle prestazioni sociali migliorerebbero la capacità dei disoccupati di trovare lavoro e proteggerebbero meglio dalla povertà i giovani e le persone in età lavorativa.

Figura 1.13. Le disuguaglianze e la povertà sono relativamente elevate



Nota: La soglia di povertà è pari al 50% del reddito mediano equivalente.
Fonte: Dati dell'OCSE sulla distribuzione del reddito.

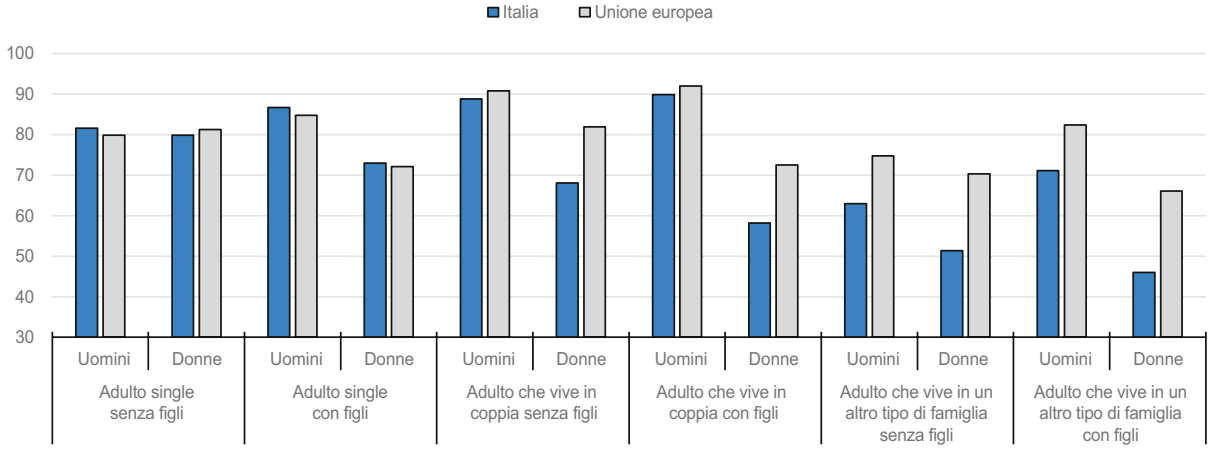
StatLink https://doi.org/10.1787/888933948547

Il sistema fiscale e previdenziale italiano disincentiva il lavoro

Le dimensioni e la struttura del sistema fiscale e previdenziale italiano disincentivano l'occupazione, soprattutto tra i lavoratori a basso salario e i secondi percettori di reddito nelle coppie. Ciò è particolarmente problematico nelle regioni meno sviluppate, dove i salari tendono ad essere più bassi rispetto a quelli delle regioni più sviluppate. La quota di uomini e donne *single* che lavorano in Italia è simile a quella degli altri Paesi europei. Tuttavia, tra le persone in coppia, i tassi di occupazione in Italia scendono al di sotto della media europea, soprattutto tra le donne e nelle famiglie con esigenze di assistenza alla persona (Figura 1.14). La decisione dei secondi percettori di reddito di cercare lavoro tende ad essere condizionata in misura maggiore agli incentivi al lavoro e alle prospettive di reddito disponibile rispetto ai percettori principali di reddito (OECD, 2011), soprattutto in Italia (Bargain and Peichl, 2013; Bargain, Orsini and Peichl, 2013; Immervoll et al., 2011). Poiché la moglie è solitamente la seconda fonte di reddito in Italia, come nella maggior parte dei paesi OCSE (Thomas and O'Reilly, 2016), gli scarsi incentivi al lavoro e il basso reddito atteso frenano l'occupazione femminile. I tassi di occupazione sono nettamente inferiori tra le donne con un livello di istruzione inferiore e nelle regioni con salari mediamente più bassi. (Figura 1.15).

Figura 1.14. Le persone in coppia, e in particolare le donne, hanno meno probabilità di lavorare in Italia rispetto ad altri Paesi europei

Tasso di occupazione, popolazione di età compresa tra 25-54 anni, 2017



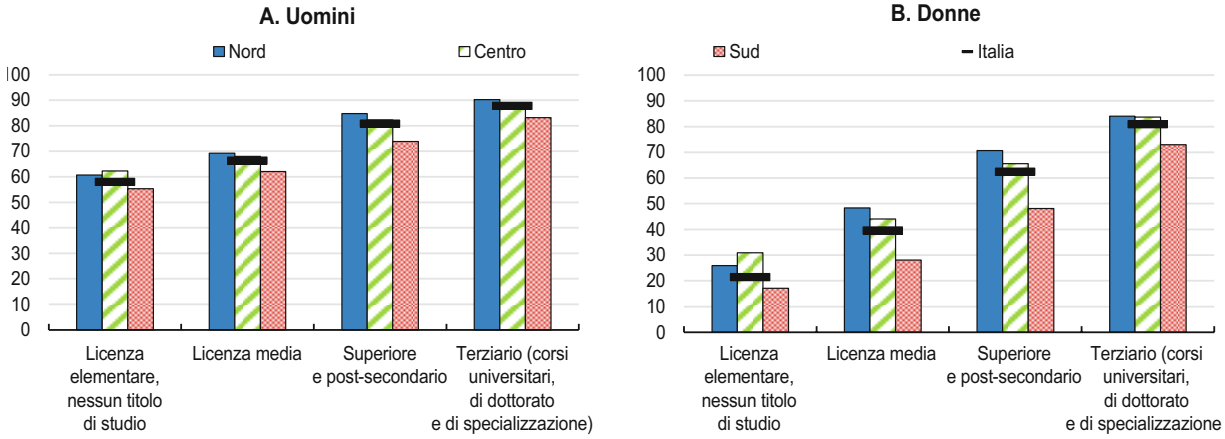
Fonte: Eurostat.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933948566

L'entrate fiscali italiane dovute alle imposte sul reddito delle persone fisiche e i contributi previdenziali in rapporto al PIL sono tra le più elevate dei Paesi dell'OCSE (Figura 1.16, Parte A). Nel 2016, le imposte sul reddito delle persone fisiche e i contributi previdenziali ammontavano al 24% del PIL. Le imposte sul reddito societario e le imposte indirette rappresentano quote minori del totale delle entrate rispetto alla maggior parte dei Paesi dell'OCSE, sebbene siano anch'esse elevate rispetto al PIL. Gli elevati contributi sociali a carico del datore di lavoro e le imposte sul reddito delle persone fisiche fanno dell'Italia uno dei Paesi dell'OCSE con il più alto cuneo fiscale sul reddito da lavoro (Figura 1.16, Parte B). Ciò riduce la domanda di manodopera, soprattutto nelle zone a bassa produttività.

Figura 1.15. I tassi di occupazione variano notevolmente a seconda del livello di istruzione e delle regioni

Tassi di attività, % della popolazione, 20-64 anni, 2017



Fonte: Dati regionali ISTAT.

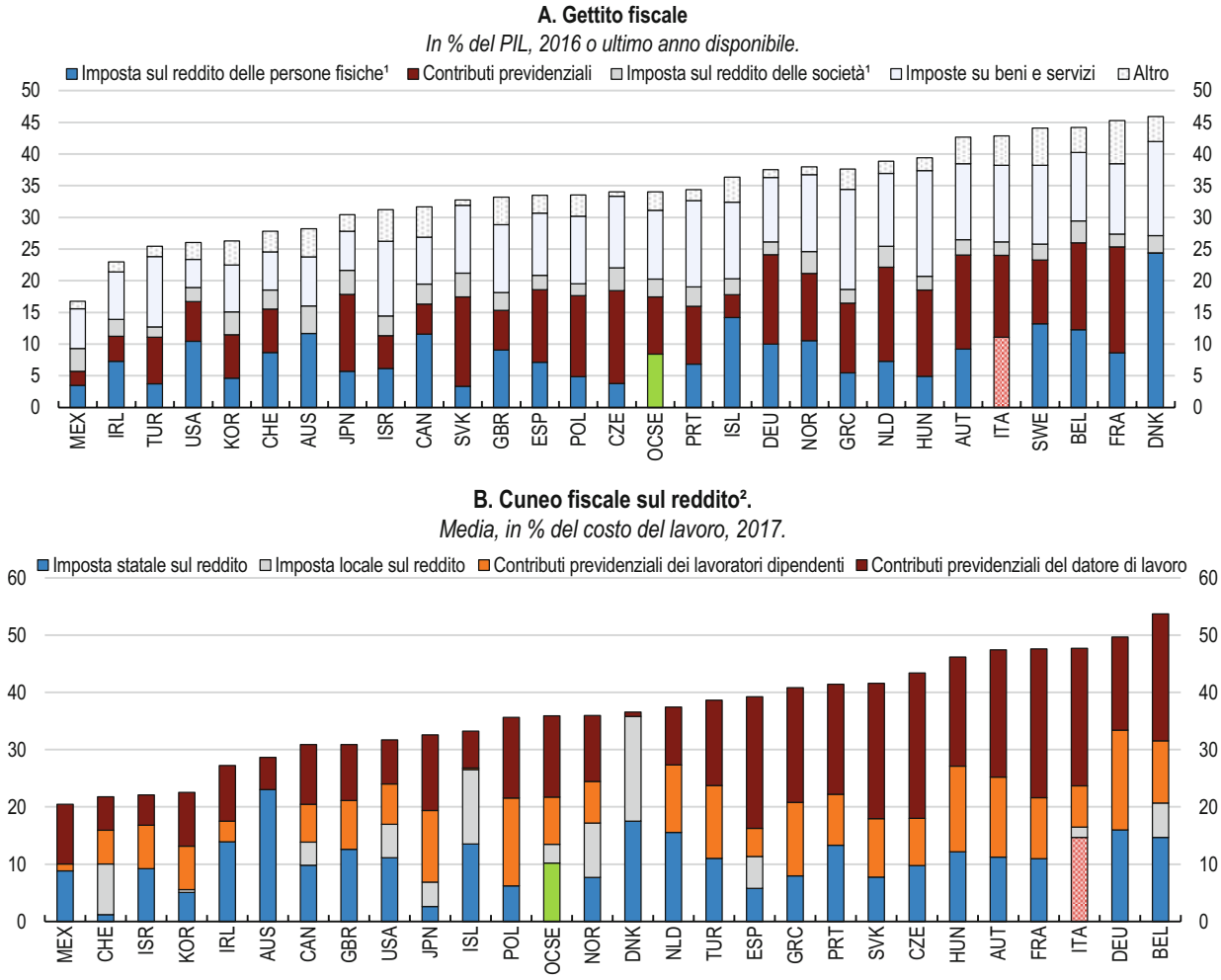
StatLink https://doi.org/10.1787/888933948585

I tagli temporanei ai contributi sociali a carico del datore di lavoro del periodo 2015-2018 per i nuovi contratti a tempo indeterminato e per alcune categorie di lavoratori, come ad esempio i giovani, hanno favorito la creazione di posti di lavoro (Tabella 1.1). La legge di bilancio 2019 prevede agevolazioni fiscali per le imprese che creano posti di lavoro. Tuttavia, è probabile che queste agevolazioni fiscali abbiano un effetto più limitato nell'incoraggiare l'occupazione rispetto a una riduzione dei contributi previdenziali, giacché ne usufruiranno solo le imprese soggette all'imposta sul reddito delle società. Una riduzione permanente delle aliquote dei contributi sociali a carico dei datori di lavoro, in particolare per i posti di lavoro a basso salario, migliorerebbe la competitività dell'Italia e stimolerebbe la creazione di posti di lavoro a fronte di una certa riduzione delle entrate (Johansson, 2016; De Mooij and Keen, 2012).

Anche le aliquote dell'imposta sul reddito delle persone fisiche in Italia sono elevate (Figura 1.17). I contribuenti con redditi molto bassi sono soggetti all'imposta sul reddito, a differenza di molti Paesi dell'OCSE dove beneficiano di un'aliquota zero. In Italia, invece, i contribuenti a basso reddito e i contribuenti che sostengono le persone a carico beneficiano di crediti d'imposta, trasferimenti e detrazioni. Questo sistema limita gli obblighi fiscali per le famiglie a bassissimo reddito senza figli a carico, in gran parte attraverso agevolazioni fiscali, e sostiene le famiglie a bassissimo reddito con figli a carico attraverso prestazioni e trasferimenti (Figura 1.18 e Tabella 1.2).

I diversi benefici, crediti e trasferimenti fanno sì che in Italia l'aliquota fiscale effettiva di un individuo dipende dalla composizione e dal reddito della sua famiglia. Il sistema attuale penalizza le famiglie con un secondo reddito e le famiglie povere con figli, escludendo le famiglie a basso reddito da alcuni crediti d'imposta, con conseguente aumento dell'aliquota media effettiva d'imposta su queste famiglie (Figura 1.18). La pressione fiscale è maggiore per redditi familiari più bassi che per i redditi familiari più elevati. Anche altri Paesi dell'OCSE, che valutino le imposte sul reddito individuale o familiare, adeguano le aliquote effettive d'imposta in base alla composizione della famiglia. Il modo in cui vengono effettuati questi aggiustamenti comporta un compromesso tra equità ed efficienza. In generale, più l'imposizione fiscale effettiva di un contribuente dipende dai redditi degli altri membri della famiglia, maggiore è il disincentivo per il secondo percettore a cercare lavoro (vedi Riquadro 1.2).

Figura 1.16. I contributi sociali a carico del datore di lavoro italiano e le entrate fiscali sul reddito delle persone fisiche sono più elevati rispetto alla maggior parte dei Paesi dell'OCSE, e sono la causa dell'ampio cuneo fiscale sul reddito da lavoro



1. Include le imposte sugli utili e sulle plusvalenze.
2. Il cuneo fiscale è costituito dall'imposta sul reddito delle persone fisiche, dai contributi previdenziali a carico del datore di lavoro e dei dipendenti e dalle imposte sui salari al netto delle agevolazioni sul costo del lavoro, per un singolo lavoratore senza figli che guadagna il 100% del reddito medio. Il costo del lavoro include il salario lordo del dipendente più i contributi sociali a carico del datore di lavoro e, se del caso, le imposte sui salari.
Fonte: Banca dati *Revenue Statistics* e *Taxing Wages* dell'OCSE.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933948604

In Italia, i contribuenti perdono il diritto a diversi crediti d'imposta, indennità e trasferimenti quando i loro redditi sono a livelli relativamente bassi (Tabella 1.2), il che comporta un aumento della loro aliquota marginale effettiva d'imposta. Ad esempio, il sussidio di 80 euro al mese per i lavoratori è introdotto progressivamente a partire da livelli di stipendio moderati, superiori agli stipendi dei lavoratori poveri, per poi ridursi drasticamente man mano che i redditi salgono da 24.600 euro a 26.600 euro, facendo aumentare le aliquote marginali effettive d'imposta. Nelle regioni meno sviluppate, dove gli stipendi sono generalmente più bassi, una percentuale maggiore di famiglie deve fare i conti con questo livello elevato delle aliquote marginali effettive, il che costituisce un disincentivo al lavoro

(Figura 1.19). La riduzione dell'aliquota fiscale effettiva non è priva di svantaggi, in quanto le famiglie a basso reddito guadagnano e poi perdono l'ammissibilità a trasferimenti o benefici specifici man mano che il loro reddito supera soglie che differiscono in base al tipo di credito d'imposta e di trasferimento (Figura 1.19, Parte B). Ciò può creare discrepanze tra famiglie per altri versi simili.

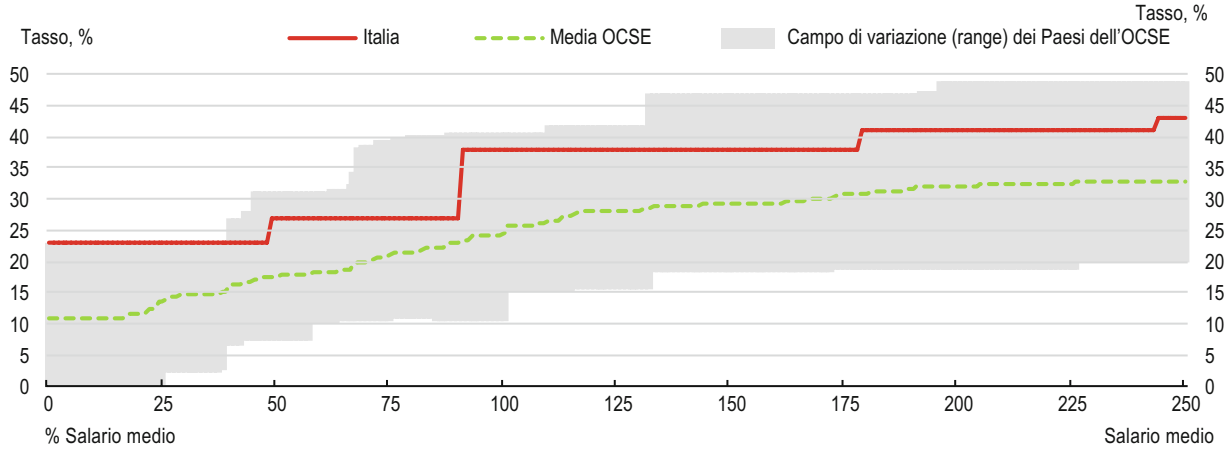
Tabella 1.1. Misure recenti per ridurre l'elevato cuneo fiscale italiano sul reddito da lavoro

Gruppi destinatari	Misure specifiche
Giovani, regioni meridionali	Bonus di 8.060 euro all'anno per l'assunzione di giovani (dai 15 ai 24 anni) NEET nelle regioni meridionali, per nuovi contratti a tempo indeterminato o di apprendistato. Sovvenzione ridotta della metà per i contratti a tempo determinato. Prorogato al 2020.
Donne disoccupate, in particolare nelle zone svantaggiate	Riduzione del 50% dei contributi per un periodo di 18 mesi in caso di assunzione di donne prive di un impiego da più di 24 mesi o 6 mesi in aree svantaggiate: per un periodo di 12 mesi in caso di assunzione con contratto a tempo indeterminato o di conversione a tempo indeterminato di contratti a breve termine.
Giovani dipendenti con figli	Bonus assunzione di 5.000 euro per ogni nuovo dipendente di età inferiore a 35 anni con figli a carico.
Giovani disoccupati di lunga durata; regioni meridionali	Sgravio del 50% per una durata di 36 mesi, fino a 3.000 euro all'anno, per l'assunzione di lavoratori fino a 35 anni di età che non hanno mai lavorato, per nuovi contratti a tempo indeterminato o per la trasformazione di contratti a breve termine, e nel meridione per l'assunzione di lavoratori con più di 35 anni se non regolarmente assunti nei 6 mesi precedenti.
Altre misure di bilancio 2019	Crediti d'imposta per le imprese che creano posti di lavoro. Esenzione dai contributi previdenziali per i datori di lavoro privati che assumono giovani laureati o in possesso di un dottorato di ricerca su base permanente (fino a un anno e con un massimale di 8.060 euro)

Fonte: Banca dati *Tax and Benefit* dell'OCSE; (Commissione europea, 2018).

Figura 1.17. In Italia, le aliquote marginali d'imposta previste dalla legge sono più elevate rispetto alla maggior parte dei Paesi dell'OCSE

Aliquote marginali nazionali previste dalla legge, 2017



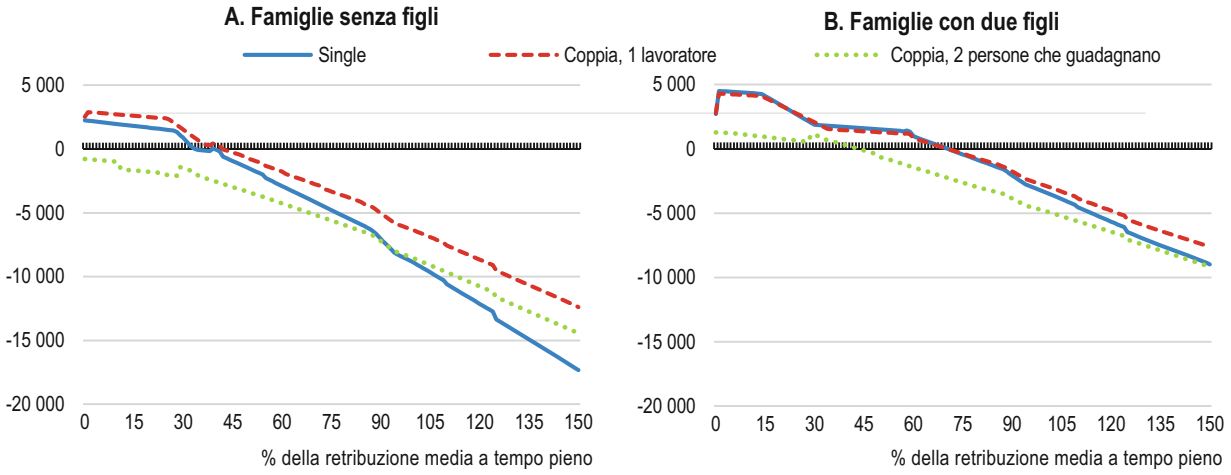
1. Le aliquote fiscali corrispondono all'aliquota marginale contributiva prevista dalla legge a livello nazionale che si applica ad un determinato livello di reddito imponibile, con il livello di reddito imponibile espresso in percentuale del salario medio. L'intervallo dell'OCSE rappresenta la fascia dal 10°al 90° percentile delle aliquote marginali previste dalla legge nei Paesi dell'OCSE.

Fonte: Calcoli dell'OCSE basati sui dati fiscali dell'OCSE; e *Taxing Wages* 2018, OECD Publishing, Paris.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933948623

Figura 1.18. Le imposte e le agevolazioni aiutano le coppie a basso reddito e le famiglie con figli

Differenza tra il reddito lordo e il reddito netto disponibile per i vari tipi di famiglia, per componente della famiglia, 2018, in euro



Nota: L'asse orizzontale indica il salario del primo percettore in % del salario medio a tempo pieno. I guadagni del secondo percettore sono fissati al 50% del salario medio. Il reddito familiare totale è modulato in base al numero di componenti della famiglia secondo la scala di equivalenza dell'OCSE, cioè diviso per 1,4 per una coppia, 2 per una coppia con 2 figli e 1,7 per un singolo adulto con 2 figli.
Fonte: Calcoli basati sul modello *Tax-benefit* dell'OCSE.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933948642

Tabella 1.2. Alcuni tipi di crediti d'imposta e sgravi fiscali in Italia, 2018

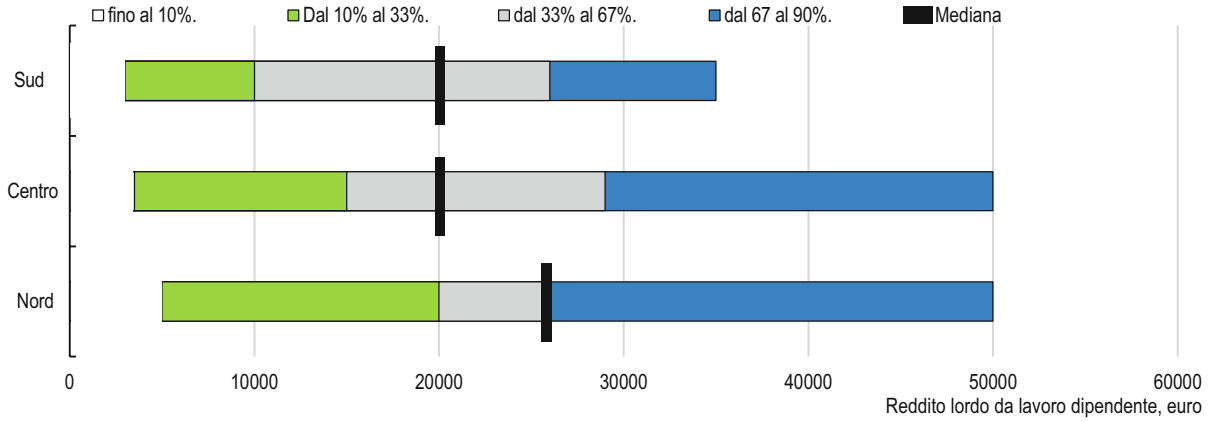
Credito d'imposta sul reddito basso	Credito d'imposta non rimborsabile di 1.880 euro per i redditi da lavoro dipendente inferiori a 8 000 euro. Il credito diminuisce con l'aumento dei redditi fino a 55.000 euro. Le altre fonti di reddito, come il lavoro autonomo e la pensione di vecchiaia, ricevono crediti d'imposta specifici. Il credito diminuisce in proporzione al numero di giorni di lavoro per anno fiscale. Il credito d'imposta non può essere inferiore a 690 euro (1.380 euro per i contratti temporanei).
Crediti d'imposta sulle famiglie	Si applica alle persone a carico del contribuente a condizione che il loro reddito sia inferiore a 2.841 euro. Figli a carico: per i figli di età inferiore a tre anni il credito d'imposta è calcolato come segue: 1.220 euro*(95.000 reddito imponibile) /95 000; per i figli di età superiore a tre anni è calcolato come segue: 950 euro*(95.000 reddito imponibile) /95.000. Gli importi sono aumentati di 1.000 euro per il secondo e terzo figlio e più per i figli supplementari. Per le coppie con due figli, i crediti d'imposta sono equamente ripartiti tra i genitori. Tuttavia, se l'obbligo fiscale del secondo coniuge dopo il credito d'imposta sul reddito è inferiore alla metà del credito d'imposta per figlio a carico, l'intero credito d'imposta per figlio a carico viene assegnato all'altro partner. Coniuge a carico: Il primo percettore che percepisce un reddito fino a 15.000 euro ottiene un credito di 800-110 euro* reddito imponibile/15.000 euro. Il credito scende a 0 con un reddito di 80 000 euro. Il reddito imponibile annuo della persona a carico non deve superare 2.840 euro.
Bonus fiscale	Reddito fino a 8.145 euro: bonus di 0 euro. Reddito dai 8.146 a 24.600 euro: bonus di 960 euro (80 euro al mese). Il bonus scende a 0 per la fascia di reddito compresa tra 24.600 e 26 600 euro. Per i lavoratori che non lavorano a tempo pieno, il bonus viene calcolato in base al numero di giorni di lavoro per anno fiscale. Si applica solo quando vi è un obbligo fiscale al netto di altri crediti d'imposta.
Credito d'imposta per l'affitto di abitazioni	Reddito inferiore a 15.493,71 euro: credito di 300 euro. Se il reddito è inferiore a 30 987,41 euro, il credito è di 150 euro.
Credito d'imposta per l'assistenza all'infanzia	Sconto fiscale del 19% sulle spese di custodia dei figli, fino a 120,08 euro per figlio.
Assegno familiare	Trasferimenti in contanti non imponibili a dipendenti, beneficiari di indennità di disoccupazione, lavoratori a progetto ed ex dipendenti pensionati; non copre i lavoratori autonomi. Almeno il 70% del reddito deve provenire da un'occupazione (comprese le indennità di disoccupazione).
Assegno familiare elevato	Sconto fiscale del 19% sulle spese di custodia dei figli, fino a 120,08 euro per figlio.
Bonus bebè	Trasferimenti in contanti non imponibili a dipendenti, beneficiari di indennità di disoccupazione, lavoratori a progetto ed ex dipendenti pensionati; non copre i lavoratori autonomi. Almeno il 70% del reddito deve provenire da un'occupazione (comprese le indennità di disoccupazione).

1. Il riquadro 1.4 descrive il calcolo dell'indice di situazione economica equivalente (ISEE) in Italia.
Fonte: Dati dell'OCSE sulle politiche fiscali e previdenziali.

Figura 1.19. Le aliquote marginali effettive sono elevate per i bassi salari, più diffuse nelle regioni in ritardo di sviluppo

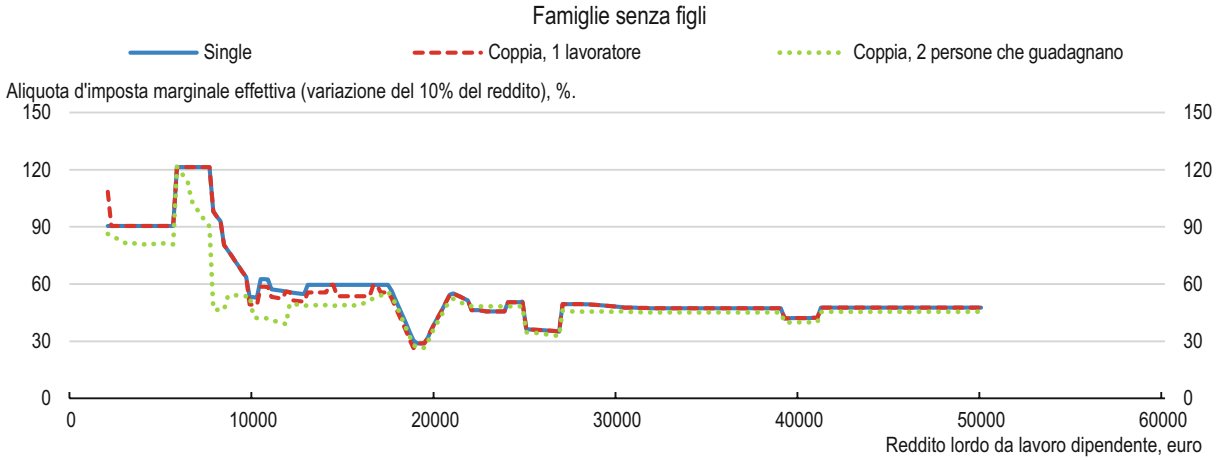
A. Salari annuali a tempo pieno per regione

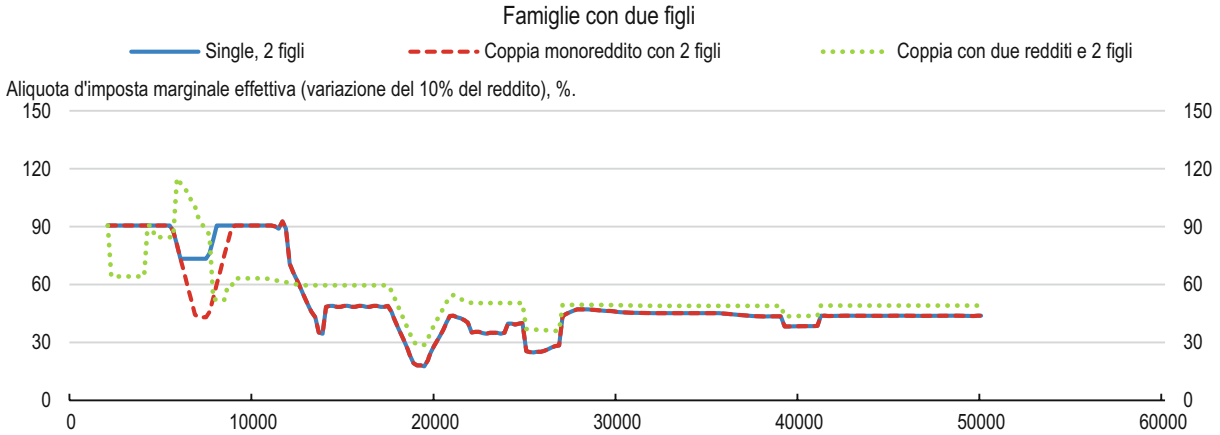
Intervallo di percentile di salario a tempo pieno, 2017



B. Aliquota marginale effettiva d'imposta marginale a diversi livelli di salari medi

Per aumenti di 10 punti percentuali della retribuzione del primo percettore, per tipologia di nucleo familiare, 2018.





Nota: Nella parte B l'asse verticale mostra l'aliquota marginale effettiva d'imposta marginale in % per aumenti di 10 punti percentuali dei salari dei principali lavoratori a vari livelli di reddito lordo da lavoro dipendente. Il salario del secondo percettore nelle coppie con due redditi è considerato pari al 50% del salario medio.

Fonte: Calcoli dell'OCSE a partire dal modello OCSE *Tax-benefit*, Banca dati dell'OCSE *Tax and benefit* e dati regionali ISTAT.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933948661

Riquadro 1.2. Il fatto che le aliquote dell'imposta sul reddito delle persone fisiche siano valutate a livello individuale o familiare influisce sugli incentivi al lavoro per i secondi percettori di reddito

In 29 dei 36 Paesi dell'OCSE, l'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF) viene valutata sulla base del reddito individuale. Sette paesi impongono, e altri quattro danno ai contribuenti la possibilità, di valutare l'imposta sul reddito congiunto di una coppia, o addirittura sul reddito di tutti i membri della famiglia. Alcuni paesi, tra cui l'Italia, che valutano l'imposta in base al reddito individuale hanno un sistema ibrido, in quanto prevedono sgravi fiscali o detrazioni basate sul reddito congiunto o familiare o forniscono crediti che possono essere trasferiti tra coniugi.

La scelta dell'unità fiscale comporta un compromesso tra l'equità tra le famiglie, l'equità tra le strutture familiari (ad esempio, single rispetto alle coppie), la neutralità rispetto al matrimonio (che non prevede incentivi o sanzioni in caso di matrimonio tra due persone) e progressività tra i livelli di reddito. Nessuna struttura fiscale può raggiungere contemporaneamente tutti gli obiettivi.

Il fatto che l'unità fiscale sia l'individuo o la coppia influisce sulla neutralità del sistema fiscale e previdenziale tra single e coppie, e sugli incentivi per il secondo partner di una coppia a partecipare alla vita attiva. Quando l'unità fiscale è la coppia o la famiglia, le famiglie con un reddito totale simile pagano livelli di imposte simili, indipendentemente da come i guadagni sono distribuiti all'interno della coppia, migliorando così l'equità orizzontale tra i nuclei familiari. Tuttavia, la valutazione congiunta del reddito combinato con aliquote d'imposta progressive scoraggia i secondi percettori di reddito, in quanto dovranno pagare un'aliquota d'imposta marginale pari a quella del primo percettore, che probabilmente sarà più elevata rispetto a quella che si otterrebbe se il secondo percettore fosse valutato in modo indipendente. Una maggiore differenza tra i redditi dei coniugi accentuerà tale effetto dissuasivo.

I sistemi fiscali e previdenziali che valutano il reddito su base individuale, ma forniscono crediti d'imposta, indennità e trasferimenti sulla base dei redditi congiunti o familiari, come in Italia, generano elevate aliquote d'imposta di partecipazione marginale per la famiglia quando il secondo percettore lavora, specialmente nei nuclei familiari a basso reddito che beneficiano di tali indennità.

Analoghi compromessi si applicano alla creazione di crediti d'imposta sul reddito da lavoro o professionale, come nel sistema italiano. Questi integrano i redditi quando il salario di lavoro è basso. Le soglie di ammissibilità basate sul reddito familiare totale e sulle circostanze possono dissuadere i secondi percettori dall'accettare un lavoro a basso reddito, in quanto il reddito aggiuntivo può ridurre il credito d'imposta versato alla famiglia. Criteri di ammissibilità basati esclusivamente sul reddito individuale permetterebbero di evitare questo effetto dissuasivo, ma possono far sì che le persone che vivono in famiglie ad alto reddito beneficino del trasferimento.

Le politiche familiari possono compensare i disincentivi all'occupazione per i secondi percettori di reddito nei sistemi di imposizione fiscale basati sul reddito familiare. Ad esempio, in Francia, l'imposta sul reddito è valutata congiuntamente e poi adeguata in base al numero di membri del nucleo familiare, con conseguente riduzione delle aliquote marginali al crescere delle dimensioni della famiglia. Per incoraggiare i coniugi a trovare un lavoro, il governo francese prevede un tetto massimo per le prestazioni sociali, crediti d'imposta e sussidi per la cura dei figli e l'assistenza familiare. Le prestazioni sociali, come l'accesso sovvenzionato ai servizi di accoglienza per l'infanzia o ai pasti per i bambini, possono ridurre ulteriormente i disincentivi al lavoro.

Fonti: (Thomas and O'Reilly, 2016; Colonna and Marcassa, 2015; Luca, Rossetti and Vuri, 2014; Alm, 2005)

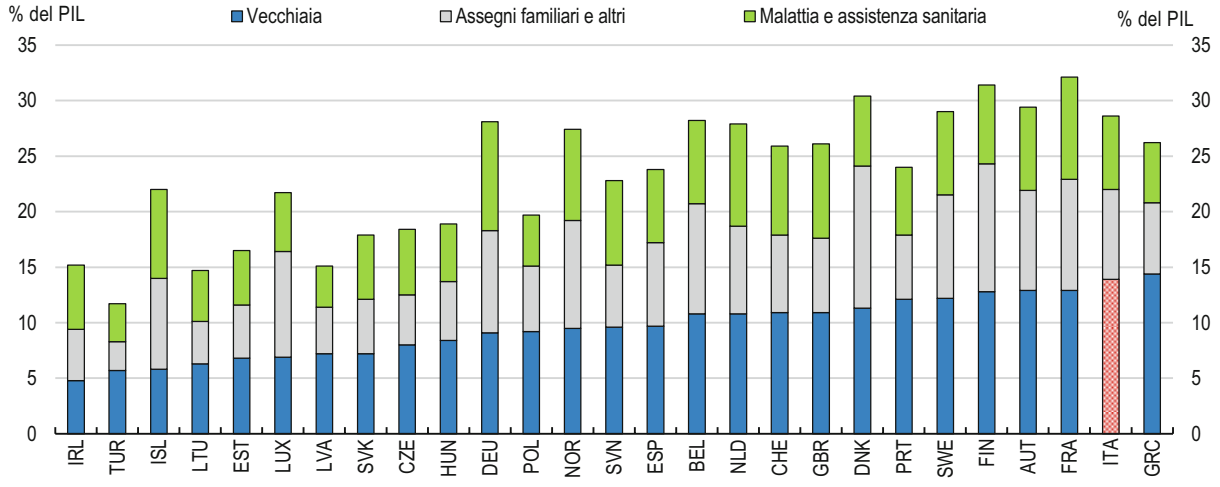
La struttura ed il credito d'imposta sul prelievo per le famiglie favorisce, in particolare, le famiglie in cui il secondo percettore è inattivo, soprattutto quando quest'ultimo può accedere solo a lavori a basso salario. Una famiglia con un solo lavoratore che percepisce il salario medio a tempo pieno ha diritto a un credito d'imposta di 710 euro se il reddito annuo del secondo lavoratore è inferiore a 2.840 euro. La famiglia diventa inammissibile a tale credito non appena il reddito della persona che percepisce il secondo reddito supera questo livello, il che comporta un aumento delle aliquote fiscali effettive per la famiglia, in quanto il secondo percettore ha un basso salario o lavora a tempo parziale. Questa perdita del credito d'imposta si aggiunge ad altri costi sostenuti dalla famiglia quando il secondo percettore inizia a lavorare, come la spesa relativa all'assistenza dei bambini (di cui si parlerà più avanti). Questo scoraggia ulteriormente la partecipazione alla forza lavoro dei secondi percettori di reddito, soprattutto nelle regioni in ritardo di sviluppo, dove i salari sono più bassi. Al contrario, in molti altri sistemi fiscali dell'OCSE, il secondo percettore è soggetto ad un'aliquota d'imposta effettiva inferiore a quella del primo percettore per la maggior parte dei livelli di salario.

Il sistema di prestazioni sociali non affronta in modo adeguato il problema della povertà e delle disparità sociali tra i giovani e la popolazione in età lavorativa

Le pensioni rappresentano circa la metà della spesa totale per la previdenza sociale, una quota superiore a quella della maggior parte dei Paesi dell'OCSE (Figura 1.20). Di conseguenza, la spesa in percentuale del PIL per prestazioni familiari, mercato del lavoro attivo, disabilità e programmi abitativi è inferiore a quella di altri settori (Figura 1.20). Inoltre, i trasferimenti sociali alla popolazione in età lavorativa sono scarsamente mirati, poiché solo una piccola parte di essi è destinata alle famiglie più povere. (Figura 1.21).

Figura 1.20. Il livello elevato della spesa pensionistica in Italia riduce il margine di manovra per altri programmi di protezione sociale

Spesa per la protezione sociale per categoria di interventi, 2016 o ultimi dati disponibili



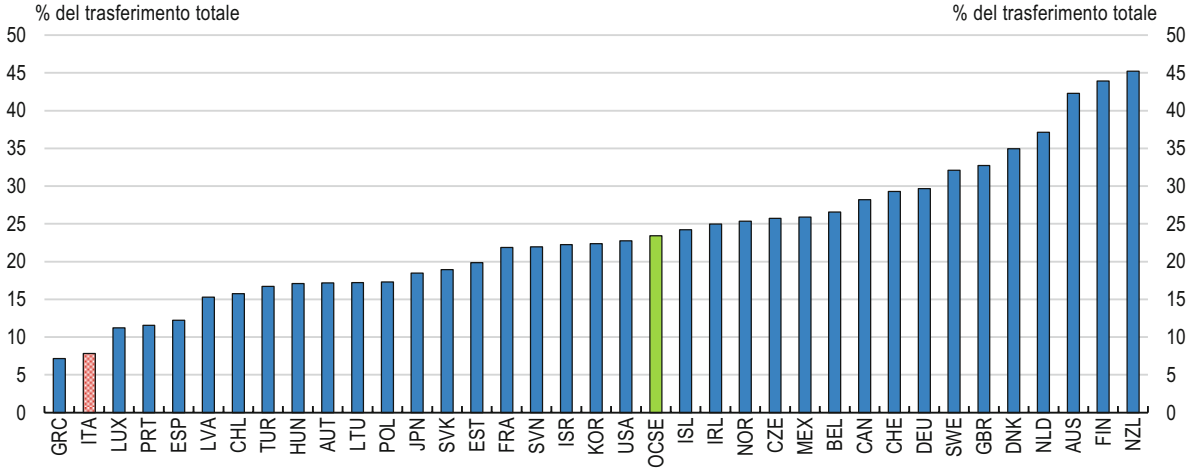
Nota: La protezione sociale comprende gli interventi di enti pubblici o privati volti a ridurre l'onere di un determinato tipo di rischi o bisogni per le famiglie e i singoli individui, a condizione che non vi sia un accordo reciproco o individuale concomitante. Gli otto rischi o bisogni sociali sono: vecchiaia, malattia/cure sanitarie, superstiti, invalidità, famiglia/figli, disoccupazione, alloggio ed esclusione sociale non classificati altrove (n.c.a.). Dati 2014 per Polonia e Turchia. La categoria famiglia, figli e assegni comprende la spesa sociale per la disoccupazione, l'alloggio e l'esclusione sociale n.c.a.
Fonte: Dati *Social Protection Statistics* di Eurostat.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933948680

La spesa sociale fa poco per ridurre le disparità regionali, in quanto la spesa sociale pro capite è inferiore nelle regioni con tassi di povertà più elevati. Le autorità comunali sono responsabili dell'attuazione dei programmi di protezione sociale, ma le capacità e le risorse variano a seconda della prosperità della regione ((Figura 1.22). Nelle regioni in ritardo di sviluppo la popolazione con bisogni sociali è più numerosa, ma scarseggiano le risorse finanziarie e le capacità per soddisfarli (Frazer and Marlier, 2009).

Figura 1.21. In Italia, solo una piccola parte dei trasferimenti è destinata alle famiglie più povere

Trasferimenti al 20% più povero della popolazione in età lavorativa, 2016 o ultimo anno disponibile

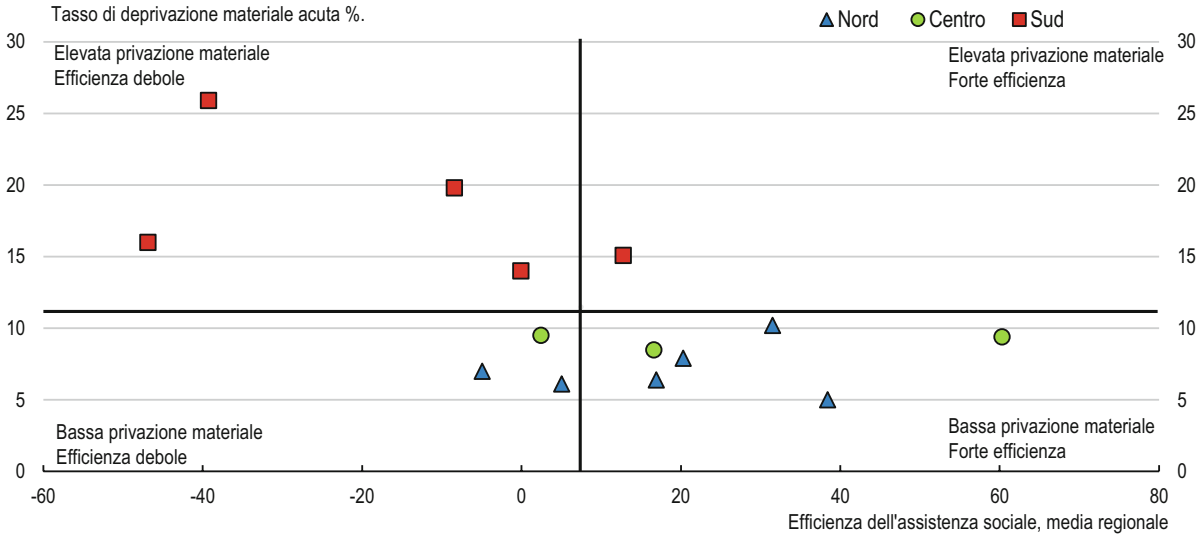


Nota: Trasferimenti sociali pubblici ricevuti (dagli enti di previdenza sociale) da individui in età lavorativa appartenenti a gruppi a basso reddito (reddito disponibile equivalente). Fascia di età 18-65, 18-62 in Francia.
Fonte: Calcoli dell'OCSE basati sulla Banca dati *Income Distribution* dell'OCSE.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933948699

Figura 1.22. Le regioni più povere hanno una spesa sociale più bassa e meno capacità.

Percentuale della popolazione totale che segnala gravi privazioni materiali e un'assistenza sociale efficace, medie regionali, 2016



Nota: L'indice dei servizi di assistenza sociale è la differenza percentuale tra le esigenze di spesa, date le caratteristiche di una regione e la spesa effettiva nella regione. L'indice è calcolato tenendo conto della spesa pro capite a livello comunale e calcolando la media aritmetica a livello regionale.
Fonte: ISTAT; Eurostat; OpenCivitas; Calcoli dell'OCSE.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933948718

In Italia, la spesa pensionistica è elevata e le nuove misure produrranno ulteriore aumento

La spesa pensionistica italiana è la più alta dell'area OCSE e assorbe più della metà della spesa sociale totale (Figura 1.20). Le riforme attuate a partire dalla metà degli anni '90 hanno contribuito a contenere l'aumento della spesa pensionistica, mantenendola al di sotto della crescita nominale del PIL. La riforma Fornero 2012 ha allungato il periodo di contribuzione, portando l'età pensionabile delle donne allo stesso livello di quella degli uomini, ha accelerato il passaggio ad un sistema a contribuzione nozionale definita, ritardato il momento in cui un lavoratore potrà beneficiare delle prestazioni e ha rafforzato il rapporto tra età pensionabile e speranza di vita. La riforma ha prolungato la vita lavorativa dei lavoratori più anziani, che è tuttavia mediamente più breve che nella maggior parte dei Paesi dell'OCSE. Secondo la Commissione europea, indipendentemente dall'effetto dei cambiamenti di politica pensionistica introdotti con il bilancio 2019, la spesa pensionistica aumenterà entro il 2040, a causa del rapido processo di invecchiamento, fino a raggiungere il livello più alto di qualsiasi altro Paese europeo lungo tutto l'orizzonte temporale preso in considerazione nelle proiezioni cinquantennali della Commissione europea, prima di scendere sotto i livelli del 2016 entro il 2060 (Commissione europea, 2018).

Le modifiche alle norme in materia di pensionamento previste nel bilancio 2019 ridurranno l'età pensionabile effettiva. I lavoratori che hanno almeno 62 anni di età e con almeno 38 anni di contributi potranno andare in pensione con una pensione ridotta. Le modifiche indeboliscono inoltre il rapporto tra aspettative di vita e età pensionabile, interrompendo fino al 2026 il legame tra gli aggiornamenti dei requisiti contributivi per il prepensionamento e l'evoluzione della aspettiva di vita. Le riforme del 2019 estendono anche l'accesso al pensionamento anticipato per le donne. Esse fanno seguito alle riforme del 2016 che hanno permesso ai lavoratori di andare in pensione prima, contraendo prestiti a fronte delle future prestazioni pensionistiche (Iudicone, 2017; Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2017).

Le modifiche apportate nel 2019 alle norme in materia di pensionamento dovrebbero comportare un incremento di 300.000 pensionati nel 2019, 330.000 nel 2020 e 355.000 nel 2021. La spesa pensionistica raggiungerà i 4 miliardi di euro (circa lo 0,2% del PIL nel 2019) e aumenterà di circa 8 miliardi di euro all'anno nel 2020 e nel 2021, a seconda del numero di lavoratori che potranno usufruire delle nuove misure. Un lavoratore che accede al prepensionamento può perdere tra il 2% e il 16% della pensione ordinaria.

La soppressione del regime di prepensionamento introdotto dal bilancio 2019 e la riassegnazione delle risorse finanziarie alle politiche di promozione della crescita e di inclusione sociale, come il sistema di prestazioni sociali per i lavoratori, le politiche per l'innovazione e l'istruzione, di cui si parlerà più avanti, preserverebbe la sostenibilità del sistema pensionistico e consentirebbe una più rapida riduzione del debito pubblico. La sostenibilità del sistema pensionistico dipende anche e soprattutto dall'aumento del tasso di occupazione, in modo da portarlo al livello medio dell'UE, e da una maggiore crescita della produttività. Un aumento sostenuto di 0,4 punti percentuali della crescita della produttività totale dei fattori ridurrebbe la spesa pensionistica dell'1,1% del PIL a partire dal 2050.

Riformare le politiche fiscali e previdenziali per contrastare meglio la povertà, favorire l'occupazione e migliorare l'inclusione sociale

Negli ultimi anni, l'introduzione di un reddito minimo garantito è diventata una priorità dei governi italiani, (Sacchi, 2018), conformemente alle raccomandazioni dei precedenti

rapporti dell'OCSE (OECD, 2013; OECD, 2015; OECD, 2017). I sistemi di reddito minimo garantito fungono da reti di sicurezza di ultima istanza per le famiglie a bassissimo reddito e a bassa ricchezza. Le scelte nella concezione dei regimi di reddito minimo garantito si concentrano sulla determinazione delle soglie di ammissibilità e degli importi di trasferimento, nonché sui requisiti associati alla ricerca di lavoro, alla formazione e ad altri programmi sociali. In generale, l'ammissibilità è subordinata alla condizione che il reddito e i beni non superino determinate soglie. Poiché le prestazioni sociali sono generalmente basse e ben al di sotto delle soglie di povertà nazionali, tali programmi di per sé riducono il livello di povertà, piuttosto che far uscire le famiglie dalla povertà. Il fatto che l'ammissibilità ai sistemi di reddito minimo garantito sia subordinata alla ricerca attiva di un lavoro o alla partecipazione a programmi di formazione e che le prestazioni siano spesso limitate nel tempo distingue i sistemi di reddito minimo garantito dai sistemi di reddito di base universali, che sono universali e incondizionati (Riquadro 1.3).

Il lavoro a tempo indeterminato è il miglior antidoto alla povertà (Causa, Hermansen and Ruiz, 2016). Mentre i trasferimenti di reddito previsti dai sistemi di reddito minimo garantito possono essere efficaci a breve termine per alleviare la povertà, c'è un compromesso da trovare tra la generosità del trasferimento e l'incentivo per i beneficiari a trovare lavoro. Per aiutare i beneficiari a trovare lavoro, molti sistemi di reddito minimo garantito impongono ai beneficiari di cercare attivamente un lavoro o di partecipare a programmi di formazione o ad altri programmi di inclusione sociale. Per rendere il lavoro vantaggioso per i beneficiari, alcuni sistemi riducono gradualmente gli importi dei trasferimenti man mano che i beneficiari iniziano ad ottenere un reddito da lavoro e un numero crescente di Paesi dell'OCSE fornisce prestazioni supplementari per integrare i redditi dei lavoratori a basso salario.

Questa sezione valuta tre scenari basati su riforme fiscali e previdenziali pianificate e ipotetiche in Italia per ridurre la povertà, promuovere l'occupazione e sostenere l'inclusione sociale ed economica. Le opzioni di riforma sono confrontate con le politiche fiscali e previdenziali dell'Italia alla fine del 2018, dopo il potenziamento, nel luglio 2018, del sistema del reddito di inclusione (REI). Il REI fornisce a tutti i cittadini l'accesso a una rete minima di protezione sociale. Le ipotesi prese in considerazione sono le seguenti:

1. Reddito di cittadinanza. Il « Reddito di cittadinanza » sarà introdotto a partire da aprile 2019 e sostituirà il REI. I suoi trasferimenti e le soglie di ammissibilità saranno più generose di quelle del REI. Nel complesso, il reddito di cittadinanza potrebbe ridurre sostanzialmente i tassi di povertà e il divario di povertà. I beneficiari manterranno solo una piccola parte degli eventuali guadagni provenienti da un reddito da lavoro e solo per la durata degli accordi vigenti sul reddito di cittadinanza. Insieme ad altri aspetti del sistema fiscale e previdenziale, tale situazione rischia di dissuadere i beneficiari dall'ottenere un'occupazione a tempo pieno nel settore formale. La ricerca di lavoro e altri obblighi dei beneficiari del reddito di cittadinanza sono intesi a compensare questi disincentivi, ma occorrerà migliorarne le capacità.

2. Reddito di cittadinanza e scenario ipotetico di un appiattimento dell'aliquota d'imposta sul reddito delle persone fisiche (*Flat tax*). In Italia, da tempo si discute di aliquote più uniformi dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e di misure di riduzione della suddetta imposta, che anche l'attuale governo sta prendendo in considerazione. Gli effetti un'aliquota più uniforme dell'imposta sul reddito, combinati con il reddito di cittadinanza, meritano di essere valutati, in quanto queste misure possono essere molto costose. Senza modifiche alle detrazioni e alle deduzioni volte a mantenere

la progressività delle imposte sul reddito delle persone fisiche, l'introduzione di aliquote fiscali più uniformi avvantaggerà soprattutto le famiglie ad alto reddito, senza migliorare gli incentivi al lavoro per le famiglie a basso reddito.

3. Pacchetto di riforme suggerite. Tale pacchetto consiste in un reddito minimo garantito, insieme a prestazioni per i lavoratori a basso salario, e un sistema più semplice di aliquote e crediti d'imposta sul reddito delle persone fisiche. Questo sistema è in grado di proteggere meglio le famiglie dalla povertà e promuovere l'occupazione nel settore formale, specialmente tra i secondi percettori, ad un costo netto moderato per le finanze pubbliche. Questo mix di politiche si basa sugli approcci adottati da altri paesi per raggiungere gli stessi obiettivi.

La riforma delle politiche fiscali e previdenziali italiane inciderà sui redditi delle famiglie e sugli incentivi al lavoro, sulle disparità sociali e regionali e sulle finanze pubbliche. Gli scenari politici sono elaborati utilizzando il modello *Tax-Benefit* dell'OCSE (Bulman et al., 2019, prossimamente; Browne et al., 2019, prossimamente). Le simulazioni degli effetti diretti sulle famiglie sono aggregate a livello regionale e nazionale con il modello EUROMOD, che include le caratteristiche della popolazione (Sutherland and Figari, 2013). Le simulazioni EUROMOD stimano anche l'effetto diretto degli scenari di riforma sul gettito fiscale e sulla spesa previdenziale. Tutte queste simulazioni tengono conto solo dell'effetto immediato delle riforme politiche, date le composizioni e le caratteristiche esistenti delle famiglie, e non consentono di prevedere l'incidenza sui comportamenti. A più lungo termine, le riforme politiche possono produrre cambiamenti comportamentali, in quanto ad esempio la riduzione delle aliquote fiscali effettive può spingere le persone a intraprendere un'attività lavorativa, con conseguenti ripercussioni sui tassi di occupazione, sui redditi e sulla spesa.

Riquadro 1.3. Sistemi di reddito di base universale nell'area dell'OCSE

Il reddito di base universale fornisce un sussidio a tutti, indipendentemente dal reddito individuale, dalla situazione del mercato del lavoro, dalla situazione familiare o da altre circostanze. Al contrario, le prestazioni del reddito minimo garantito (RMG) sono subordinate alla condizione che il reddito e il patrimonio dei beneficiari siano inferiori a un certo limite e che questi ultimi siano di norma tenuti a partecipare a programmi di ricerca di lavoro e di formazione.

Essendo universale ed incondizionato, i destinatari del reddito di base universale non perdono i benefici quando percepiscono un reddito da lavoro, il che limita le aliquote fiscali effettive per chi percepisce redditi bassi quando inizia a lavorare. Tuttavia, il fatto che siano universali significa che i trasferimenti non sono rivolti a chi ne ha più bisogno, e i programmi per il reddito di base universale richiedono risorse molto più elevate rispetto al RMG per garantire che le famiglie povere possano accedere a un reddito minimo. Per raccogliere i fondi necessari servono aliquote fiscali molto più elevate o tagli sostanziali alle prestazioni sociali esistenti (Browne and Immervoll, 2017).

Le proposte relative all'introduzione del reddito di base universale prevedono generalmente la trasformazione delle prestazioni sociali e dei crediti d'imposta esistenti in una prestazione forfettaria per tutti gli adulti. L'ammontare delle prestazioni è oggetto di discussione. Le simulazioni rilevano che la trasformazione del reddito minimo esistente nella maggior parte dei paesi in reddito di base universale, ponendo fine ai programmi di protezione sociale esistenti, richiederebbe

un forte aumento del gettito fiscale e potrebbe determinare in molti paesi un innalzamento dei tassi di povertà, poiché le prestazioni mirate sono convertite in un reddito universale aperto a tutti.

Negli ultimi anni il reddito di base universale ha riscosso maggiore attenzione. Molti pensano che sia la risposta adeguata di fronte al cambiamento delle forme di occupazione non più fondate sul tradizionale rapporto a lungo termine tra datore di lavoro e dipendente, ai timori legati alla crescente automazione che causa una massiccia perdita di posti di lavoro, e per compensare le lacune in termini di copertura dei sistemi di protezione sociale esistenti. Il reddito di base universale ha il vantaggio di essere più semplice rispetto ai sistemi fiscali e previdenziali tradizionali e consente di evitare elevate aliquote d'imposta marginali effettive, in quanto le prestazioni subordinate a condizioni di reddito vengono ritirate con l'aumentare del reddito.

I Paesi Bassi e la Finlandia hanno sperimentato programmi simili al reddito di base, anche se sono stati limitati a determinati gruppi (generalmente i disoccupati) o regioni (le città più piccole) (Pareliussen, Hwang and Viitamäki, 2018)). A Livorno, nel giugno 2016, è stata avviato un piccolo esperimento di 6 mesi, in cui 200 famiglie povere hanno ricevuto 500 euro al mese, a condizione di svolgere lavori socialmente utili e dimostrare di essere attivamente alla ricerca di lavoro.

Gli effetti dei tre scenari politici sono illustrati in diverse figure e tabelle. La tabella 1.6 riporta l'effetto degli scenari politici sui tassi e il livello di povertà, le disuguaglianze, le aliquote fiscali ai vari livelli di reddito e l'effetto netto sulle finanze pubbliche. La figura 1.23 illustra il reddito che le famiglie senza lavoro riceverebbero rispetto al salario medio nazionale a tempo pieno e in confronto ad altri Paesi dell'OCSE, nell'ambito del regime di reddito di inclusione (REI) del 2018, del reddito di cittadinanza e del regime di reddito minimo garantito previsto nel pacchetto di riforma suggerito. La figura 1.25 mostra l'evoluzione del reddito in base ai diversi scenari sviluppati rispetto al REI del 2018, per i diversi tipi di famiglie e a seconda dei livelli salariali. La figura 1.26 illustra gli effetti dei vari scenari politici sul reddito netto, e le sue componenti, per le famiglie con due figli a carico e in cui uno o entrambi gli adulti lavorano, a diversi livelli salariali. La figura 1.27 mostra il livello delle aliquote di imposta di partecipazione nei vari scenari di inserimento nel mondo del lavoro, con diversi livelli salariali e situazioni familiari, rispetto ad altri Paesi dell'OCSE. La figura 1.31 mostra gli effetti macroeconomici a lungo termine del pacchetto di riforme per la produttività e l'attività lavorativa. Bulman, et al, (2019) forniscono ulteriori risultati per una più ampia gamma di tipi di nuclei familiari.

Il REI ha introdotto in Italia un reddito minimo nazionale garantito

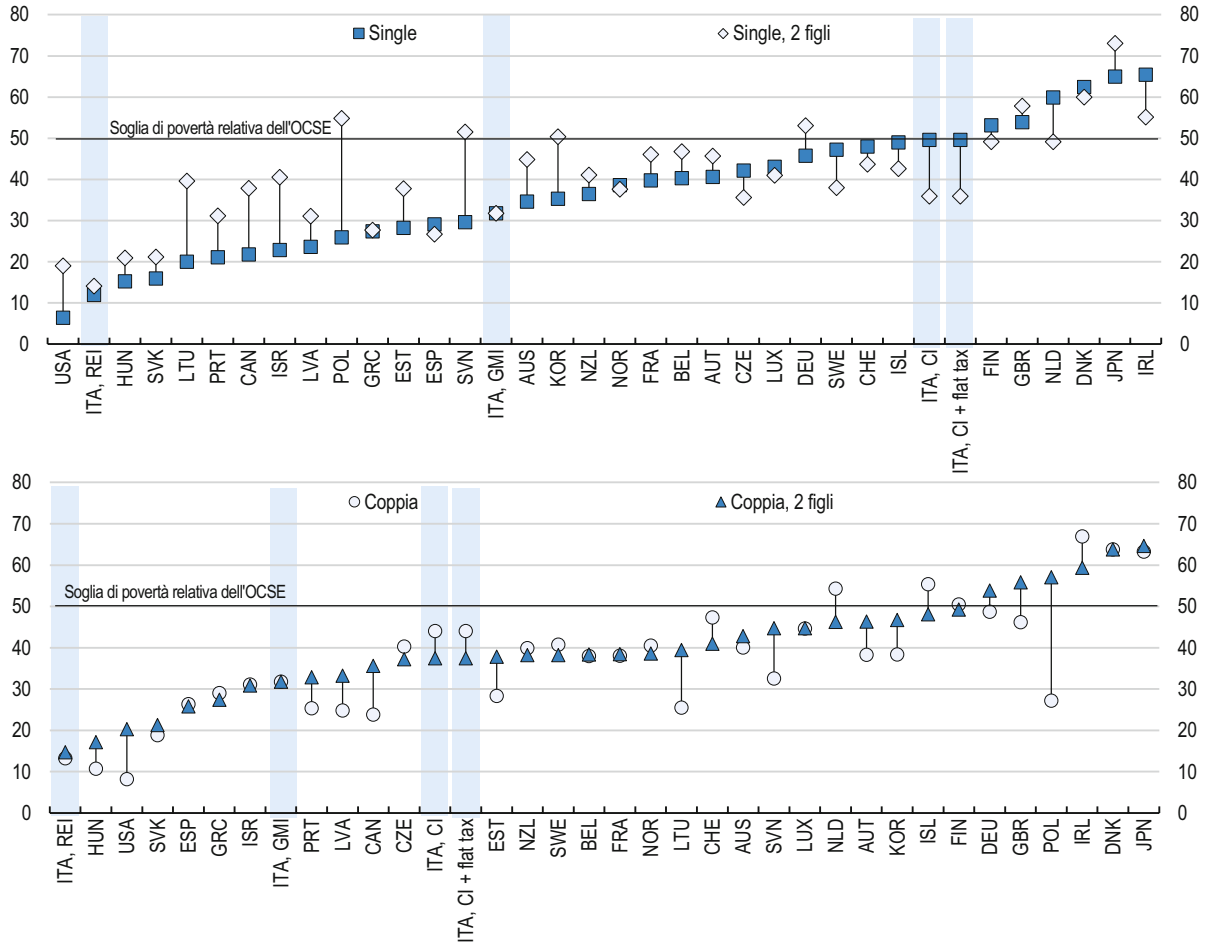
Il Reddito di Inclusione (REI) è stato introdotto per la prima volta all'inizio del 2018 ed è stato il primo sistema nazionale di reddito minimo garantito in Italia. In passato, alcuni comuni italiani avevano adottato programmi di reddito minimo garantito locale, e il REI ha integrato questi programmi. L'ammissibilità al REI è subordinata a condizioni di reddito, di patrimonio e alla composizione della famiglia, valutate in base all'ISEE. L'ISEE è un indicatore sintetico della situazione economica di un nucleo familiare, che tiene conto della composizione della famiglia, e che permette di stabilire se un nucleo familiare ha bisogno di un maggiore sostegno (Riquadro 1.4). Poiché il REI era in vigore alla fine del 2018, esso è incluso nelle misure di riferimento che servono come parametro di confronto per il reddito di cittadinanza e i due scenari ipotetici di riforma fiscale e previdenziale descritti qui di seguito.

Le soglie di trasferimento e di ammissibilità del REI sono basse rispetto ad altri paesi (Figura 1.23; Tabella 1.3). I trasferimenti monetari del REI completavano i redditi molto bassi dei beneficia-

ri ammissibili, riducendo il loro livello di povertà (ossia il divario tra il loro reddito e la soglia di povertà), ma senza riuscire a innalzare il loro reddito al di sopra della soglia di povertà (Figura 1.23). Si tratta di risultati molto simili a quelli dei programmi di reddito minimo garantito della maggior parte dei Paesi dell'OCSE. Tenuto conto del basso livello dei trasferimenti e delle rigorose soglie di ammissibilità, il costo del REI è stato modesto, e cioè pari allo 0,1% del PIL.

Figura 1.23. In Italia, il REI ha erogato trasferimenti relativamente modesti, mentre il reddito di cittadinanza è piuttosto generoso per i piccoli nuclei familiari

Reddito familiare netto per le famiglie che ricevono un reddito minimo garantito, in % del reddito medio disponibile della popolazione, riforme 2018



Nota: «ITA, REI» si riferisce alle norme relative al «Reddito di inclusione», il reddito minimo garantito introdotto nel 2018; «ITA, CI» si riferisce alle norme relative al reddito di cittadinanza previste dal decreto del gennaio 2019; e «ITA, GMI» si riferisce alle norme relative all'ipotetico «reddito minimo garantito» incluso nel pacchetto di misure suggerite, presentato nella Tabella 1.8.
Nota: Calcoli basati sul modello *Tax-benefit* dell'OCSE.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933948737

I rigidi criteri di ammissibilità e il livello piuttosto basso dei trasferimenti erogati dal REI hanno avuto un effetto negativo molto moderato sugli incentivi all'occupazione, e il tasso di partecipazione fiscale dei beneficiari che svolgono lavori a basso salario è stato tra i più bassi dell'OCSE. Inoltre, i beneficiari del REI sono tenuti a partecipare a programmi di ricerca di lavoro, di riqualificazione o altri programmi di inclusione sociale adatti alle esigenze dei beneficiari, a sostegno della loro occupabilità. Tali programmi, volti a promuovere l'occupazione e l'inclusione sociale, sono gestiti dai comuni.

Tabella 1.3. In Italia, si intensificano i programmi a favore di un reddito minimo garantito

	1. Reddito d'inclusione (REI)	2. 2019 Reddito di cittadinanza
Trasferimenti massimi (per un solo adulto)	187,50 euro/mese 2.250 euro/anno.	500 euro/mese o 6.000 euro/anno, in base al numero di componenti della famiglia. Per i nuclei familiari composti esclusivamente da uno o più componenti di età pari o superiore a 67 anni: 630 euro/mese o 7.560 euro/anno. È previsto inoltre un contributo fino a 280 euro/mese per chi paga un affitto e di 150 euro/mese per chi paga un mutuo. Tali contributi non sono modulati in base alla composizione del nucleo familiare. Le famiglie composte da anziani ricevono 150 euro al mese per l'affitto o il mutuo.
Scala di aggiustamento della soglia di ammissibilità al trasferimento di reddito di base e della soglia di ammissibilità a tale reddito in funzione delle dimensioni del nucleo familiare	Scala ISEE di base: Numero di componenti del nucleo familiare incrementato di 0,65, con alcune maggiorazioni per i componenti della famiglia che necessitano di maggiore assistenza. Scala limitata a 5.	0,4 per ogni membro aggiuntivo di 18 anni o più vecchio e 0,2 per ogni bambino in più, fino ad un massimo di 2,1.
Tasso di prelievo	Tasso di prelievo del 100% rispetto al valore ISEE	Tasso di prelievo del 100% sul reddito familiare totale al momento in cui l'importo del trasferimento è valutato all'inizio del Patto sul reddito di cittadinanza. Tasso di prelievo dell'80% rispetto al reddito familiare supplementare ottenuto dopo che la famiglia inizia a ricevere il reddito di cittadinanza per il resto della durata del Patto.
Criteri di ammissibilità al reddito	Indicatore ISEE inferiore a 6.000 euro; componente reddituale di ISEE inferiore a 3.000 euro.	Reddito familiare inferiore a 6.000 euro, in base alle dimensioni della famiglia, più 3.360 euro o 1.800 euro se ammissibili al contributo per l'affitto o il mutuo. Valore ISEE inferiore a 9.360 euro. Abolito il requisito di ammissibilità al reddito di 3 000 euro.
Soglie di ammissibilità in base alla situazione patrimoniale	Patrimonio non finanziario inferiore a 20.000 euro e patrimonio finanziario inferiore a 6 000-10 000 euro, a seconda delle dimensioni della famiglia. Nessun componente della famiglia deve possedere un veicolo o una barca immatricolati nei 24 mesi precedenti.	Valore del patrimonio immobiliare (esclusa la residenza principale) inferiore a 30.000 euro. Non si deve possedere un veicolo. Beni mobili inferiori a 6.000 euro per le persone che vivono da sole, 2.000 euro in più per i componenti aggiuntivi del nucleo familiare, fino a 10.000 euro, e 5.000 euro in più per ogni membro disabile della famiglia.
Requisiti di attività	Deve impegnarsi in un programma personalizzato di ricerca di lavoro, formazione o di inclusione sociale	I beneficiari devono o dichiararsi pronti a lavorare e sottoscrivere un patto di lavoro, o sottoscrivere un patto di inclusione sociale se le esigenze sono maggiori o multidimensionali. Devono svolgere fino a 8 ore alla settimana di lavori socialmente utili.
Requisiti di residenza	Residente in Italia da almeno 2 anni al momento della presentazione della domanda.	Residente in Italia da almeno 10 anni, con continuità per i 2 anni precedenti
Durata	18 mesi. Rinnovabile per ulteriori 12 mesi dopo 6 mesi di attesa.	18 mesi. Rinnovabile per ulteriori periodi di 18 mesi dopo una pausa di 1 mese.
Interazione con altri benefici	I beneficiari dell'indennità di disoccupazione non possono accedere al REI. Possono richiedere il REI tre mesi dopo la scadenza dell'indennità di disoccupazione. Le prestazioni a carattere non contributivo, percepite contemporaneamente al REI, non rientrano nella definizione delle prestazioni legate al reddito, questi importi sono sottratti dai diritti finali del REI.	Chi percepisce l'indennità di disoccupazione (NASpI) può avere accesso al reddito di cittadinanza. Le prestazioni a carattere non contributivo sono incluse nella valutazione della situazione reddituale. I beneficiari continuano a beneficiare di tariffe ridotte per l'elettricità e il gas.
Penalità e sanzioni	La prestazione è ridotta o revocata se il beneficiario non partecipa alle attività previste dal programma. Se il reddito dichiarato da un beneficiario è incompatibile con il reddito effettivo, il beneficio può essere ridotto o revocato e può essere inflitta un'ammenda in caso di non ammissibilità.	La prestazione viene ridotta o revocata se il beneficiario non rispetta il patto di occupazione o di inclusione sociale. Sono previste sanzioni penali, compresa la reclusione da 1 a 6 anni, per aver presentato dichiarazioni o documenti falsi o per aver omesso di fornire o aggiornare le informazioni relative all'ammissibilità e ai benefici.
Trattamento fiscale	Non imponibile	Non imponibile

Nota: Per il calcolo ISEE vedi Riquadro 1.4.

Riquadro 1.4. Prestazioni sociali legate al reddito: l'indicatore della situazione economica equivalente in Italia

Il principale strumento italiano per l'ammissibilità alle prestazioni sociali è l'indicatore della situazione economica equivalente (ISEE). Le famiglie si rivolgono all'Istituto nazionale di sicurezza sociale (INPS) per valutare l'ISEE. L'INPS calcola il valore ISEE sulla base delle informazioni fornite dalla famiglia e dalle autorità fiscali. Il valore ISEE del nucleo familiare determina se i suoi componenti possono accedere alle prestazioni sociali non contributive, che vanno dal REI ai servizi di accoglienza per l'infanzia.

Il calcolo dell'ISEE è standard in tutta Italia, mentre le soglie di ammissibilità basate sull'ISEE per prestazioni specifiche possono variare da una regione all'altra. A livello nazionale, alla fine del 2016, il 23,4% della popolazione aveva un valore ISEE, con percentuali più elevate nel Mezzogiorno rispetto alle regioni settentrionali, che vanno da un terzo della popolazione della Sardegna al 9,8% del Trentino. Le richieste di calcolo del valore ISEE hanno raggiunto il picco nel 2010 e nel 2011 durante la crisi economica.

Il valore ISEE per una famiglia è calcolato in base al reddito (Indicatore della Situazione Reddituale, ISR) e al patrimonio (Indicatore della Situazione Patrimoniale, ISP), modulato in base al numero e alle caratteristiche dei componenti della famiglia:

ISEE = (ISR + 20% ISP) / (Scala di equivalenza)

L'ISR copre tutte le fonti di reddito di tutti i membri della famiglia, tenendo conto di specifiche detrazioni nel corso degli ultimi 12 mesi. Tali detrazioni comprendono il 20% del reddito da lavoro dipendente o font simili, comprese le indennità di disoccupazione, fino a 3.000 euro o, in alternativa, il 20% del reddito da prestazioni non imponibili o pensioni fino a 1.000 euro. I costi di affitto di una famiglia possono essere dedotti fino a 7.000 euro all'anno e di 500 euro in più per il terzo figlio e per i figli successivi. Possono essere detratti gli assegni di sostegno al reddito e alle spese sanitarie di ciascun componente disabile della famiglia. Grazie a queste detrazioni, circa il 10% delle famiglie aveva un valore ISEE pari a zero nel 2016.

L'indicatore della situazione patrimoniale calcola il patrimonio delle famiglie, compresi i beni mobili e immobili, al netto di deduzioni e indennità. Tali disposizioni favoriscono gli affittuari rispetto ai proprietari, in quanto le spese di affitto sono deducibili dal reddito, mentre l'essere proprietari di un'abitazione aumenta il valore ISEE.

L'ampiezza del nucleo familiare viene corretta in base ai parametri corrispondenti della scala di equivalenza, e incrementata di 0,65, per un massimo di 6 membri. A partire dal 2019, le famiglie con più di due figli possono effettuare ulteriori detrazioni dal loro reddito e dal loro valore patrimoniale.

Il valore ISEE iniziale di una famiglia è calcolato in base al reddito imponibile e al patrimonio dell'anno precedente. Una famiglia con scarse risorse può avere diritto alla protezione sociale solo l'anno successivo alla perdita del reddito. Al contrario, la famiglia continuerà a beneficiare delle prestazioni valutate dall'ISEE anche quando riprende il lavoro. Le riforme introdotte nel 2019 consentono a una famiglia già in possesso di un ISEE di chiedere che sia ricalcolato sulla base della situazione dei due mesi precedenti se la situazione lavorativa di un membro della famiglia cambia e se l'ISR totale della famiglia diminuisce di almeno il 25%.

L'ISEE è stata criticata per il modo in cui valuta i redditi e il patrimonio, e per applicare la stessa scala di equivalenza a diverse tipologie di prestazioni. Tuttavia, alle singole prestazioni possono essere applicate specifiche soglie di ammissibilità. In pratica, le regioni e le comunità locali possono adeguare a loro discrezione i criteri di valutazione e di calcolo di una componente.

Fonti: Motta (2011); Ghetti (2012).

Il reddito di cittadinanza aumenta il sostegno ai redditi bassi ma rischia di indebolire gli incentivi al lavoro

Il reddito di cittadinanza sostituirà il REI a partire da aprile 2019. Esso garantirà un trasferimento che completa il reddito delle famiglie a bassissimo reddito ad un livello minimo. Il trasferimento di reddito è più elevato per le famiglie più numerose che tuttavia sono penalizzate dai valori ristretti della scala di equivalenza. Il reddito di cittadinanza fornirà anche trasferimenti per coprire le spese di affitto o per pagare il mutuo. Questo contributo è uguale per tutte le famiglie. La Tabella 1.3 riassume il dispositivo. Il reddito di cittadinanza si applica ai nuclei familiari con membri in età lavorativa, mentre una nuova pensione di cittadinanza fornisce una rete di sicurezza per le famiglie a bassissimo reddito composte esclusivamente da uno o più componenti di età pari o superiore a 67 anni. Le famiglie potranno beneficiare del reddito di cittadinanza se il loro reddito e il loro patrimonio non superano determinate soglie (che variano a seconda delle dimensioni della famiglia), se hanno risieduto in Italia da almeno 10 anni e in modo continuativo per i 2 anni precedenti. La prestazione è subordinata alla partecipazione a lavori socialmente utili e all'attivazione di «patti» per il lavoro e l'inclusione sociale concordati con i servizi pubblici per l'impiego. Questi ultimi saranno responsabili del sistema di gestione del reddito di cittadinanza. I beneficiari che non forniscono informazioni complete o aggiornate sulla loro ammissibilità o non rispettano i patti per l'occupazione e l'inclusione sociale rischiano sanzioni che vanno dalla decadenza retroattiva della prestazione fino a 6 anni di reclusione.

I trasferimenti di reddito di cittadinanza saranno molto più generosi del REI per le famiglie che ne beneficeranno. Per le famiglie meno numerose, sarà più generoso di prestazioni simili rispetto alla maggior parte degli altri Paesi dell'OCSE, in riferimento al reddito medio nazionale (Figura 1.23). Le simulazioni suggeriscono che l'effetto diretto del reddito di cittadinanza sarebbe quello di ridurre il livello di povertà del 25%, il tasso di povertà del 2,8% (quando la povertà è misurata rispetto a una soglia di povertà relativa nazionale) e di ridurre le disuguaglianze dell'8,9% (se misurata in termini di rapporto tra l'80° e il 20° percentile di reddito) (Tabella 1.6). Il trasferimento di reddito da solo è inferiore alle soglie di povertà relativa e assoluta, ma quando il trasferimento di reddito è combinato con l'affitto o l'indennità relativa al mutuo, il trasferimento totale supera alcune soglie di povertà relativa e assoluta per le famiglie meno numerose e per quelle che vivono in zone in cui il costo della vita è più basso (Tabella 1.4). Almeno un terzo delle famiglie a rischio di povertà relativa vive in alloggi affittati a prezzi di mercato, mentre circa il 16% è proprietario della propria abitazione con un mutuo in corso (Figura 1.24).

Le norme sui trasferimenti del reddito di cittadinanza rischiano di accentuare i disincentivi al lavoro per le famiglie a basso reddito, e potrebbero creare vere e proprie «trappole della povertà». Il trasferimento è volto a garantire che i beneficiari raggiungano un reddito minimo, fissato a 500 euro al mese (senza il contributo per l'affitto o il mutuo). Il valore di trasferimento è calcolato come la differenza tra il suddetto reddito minimo e il reddito

esistente della famiglia beneficiaria, tenendo conto dell'esclusione di alcune prestazioni come l'indennità di accompagnamento. Se la famiglia che riceve un trasferimento di reddito di cittadinanza inizia a percepire un reddito supplementare e rimane ammissibile al reddito di cittadinanza, i trasferimenti verranno ridotti dell'80% del reddito supplementare fino alla scadenza del «patto» per il lavoro e per l'inclusione sociale. Se si rinnova la partecipazione al programma, l'importo dei trasferimenti sarà interamente decurtato dall'aumento del reddito. Questi tassi di prelievo sono visibili nella Figura 1.26, parte B, perché l'utile netto (linea nera continua) rimane stabile quando la retribuzione lorda aumenta fino al 36% della retribuzione lorda media di una singola persona che lavora a tempo pieno. Lo si evince anche dalle elevate aliquote d'imposta di partecipazione per i bassi salari, ossia l'aliquota d'imposta effettiva in caso di inserimento nel mondo del lavoro (Figura 1.27).

Tabella 1.4. I contributi per l'affitto e il mutuo innalzano il reddito di cittadinanza al di sopra di alcune soglie di povertà

Valori annuali, Euro

	Programmi di lotta alla povertà nell'ambito del reddito minimo garantito				Soglie di povertà				
							ISTAT povertà assoluta in termini di consumi (2017)*		
Tipo di famiglia	REI (2018)	Reddito di cittadinanza	Reddito di cittadinanza incl. sostegno al mutuo	Reddito di cittadinanza incl. sostegno all'affitto	Eurostat 60% del reddito mediano (2017)	OCSE 50% del reddito mediano (2017))	Sud e isole, comuni di dimensioni inferiori a 50.000 abitanti	Nord,centro-metropolitano	ISTAT povertà relativa (2017)
Adulto single	2 250	6 000	7 800	9 360	9 925	8 271	6 730	9 921	7 814
2 adulti e 2 figli sotto i 14 anni	5 535	10 800	12 600	14 160	20 843	17 369	13 401	20 962	21 227

Nota: Le soglie di povertà relativa di Eurostat, ISTAT e OCSE non includono il costo dell'alloggio nel calcolo del reddito. La soglia di povertà assoluta ISTAT comprende un'indennità per le spese abitative. La soglia di povertà assoluta dipende dall'età dei membri della famiglia, dalla macroregione e dal tipo di comune.
Fonte: ISTAT; Eurostat; e banca dati *Tax and benefits* dell'OCSE, 2018.

Tabella 1.5. I trasferimenti di reddito di cittadinanza penalizzano le famiglie numerose

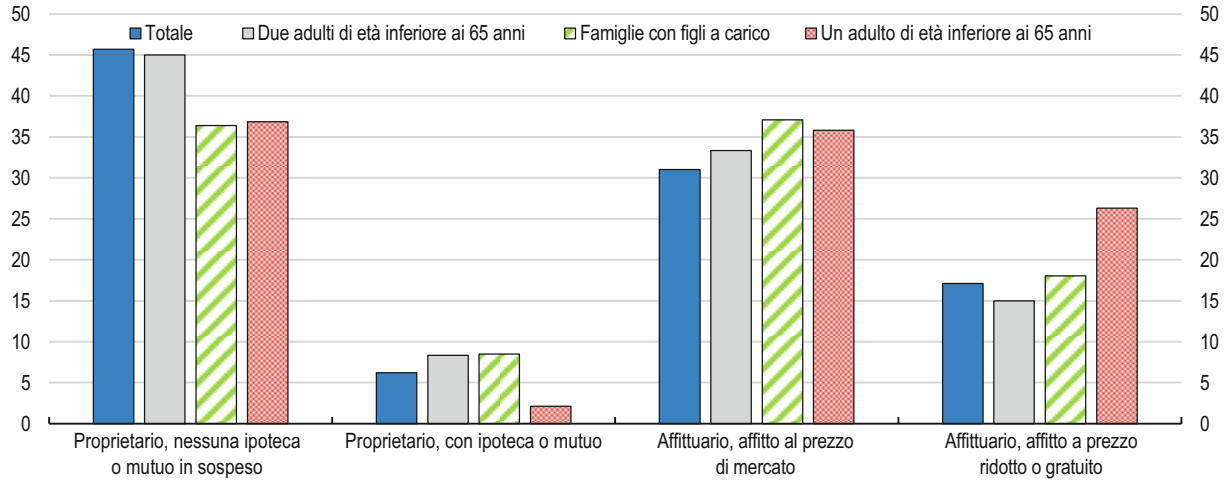
Scale di equivalenza per il numero di component del nucleo familiare, percentuale rispetto a una famiglia con una sola persona

	ISEE* e REI	OCSE ('Scala a radice quadrata)	Eurostat ('OCSE modificato')	Reddito di cittadinanza	
				Affittuari	Proprietari
Norma generale	Dimensione della famiglia maggiorata di 0,65	Dimensione della famiglia maggiorata di 0,5	1 per il capofamiglia, 0,5 per ogni adulto in più; 0,3 per ogni figlio sotto i 14 anni	0,4 per ogni adulto in più e 0,2 per ogni figlio in più; con un tetto massimo di 2,1. Costi di affitto non proporzionali alla proprietà.	
2 adulti	1.57	1.41	1.50	1.26	1.40
2 adulti + 2 figli	2.46	2.00	2.10	1.51	1.80
3 adulti + 2 figli	2.85	2.24	2.60	1.71	2.10
2 adulti + 4 figli	3.20	2.45	2.70	1.71	2.10

* La scala di equivalenza ISEE prevede indennità aggiuntive in funzione della situazione familiare, ad esempio per le famiglie monoparentali o per le persone disabili.
Nota: La scala di equivalenza implicita è calcolata in termini di diritti alle prestazioni di una famiglia con più di una persona rispetto ai diritti di una sola persona. I risultati della tabella si riferiscono a una famiglia senza lavoro e senza altri tipi di reddito. Ove applicabile, si presume che i figli abbiano meno di 14 anni.
Fonte: Calcoli dell'OCSE, Banca dati dell'OCSE, *Tax and Benefits*, Eurostat.

Figura 1.24. Molte famiglie a basso reddito vivono in alloggi affittati a prezzi di mercato

Titolo di occupazione dell'abitazione, per tipo di famiglia, popolazione con reddito disponibile equivalente inferiore al 60% del reddito mediano



Nota: Le famiglie ammissibili al reddito di cittadinanza avranno redditi inferiori a quello della popolazione indicata nel grafico, che ha redditi disponibili pari a un massimo del 60% del reddito mediano.
Fonte: Calcoli dell'Eurostat e dell'OCSE.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933948756

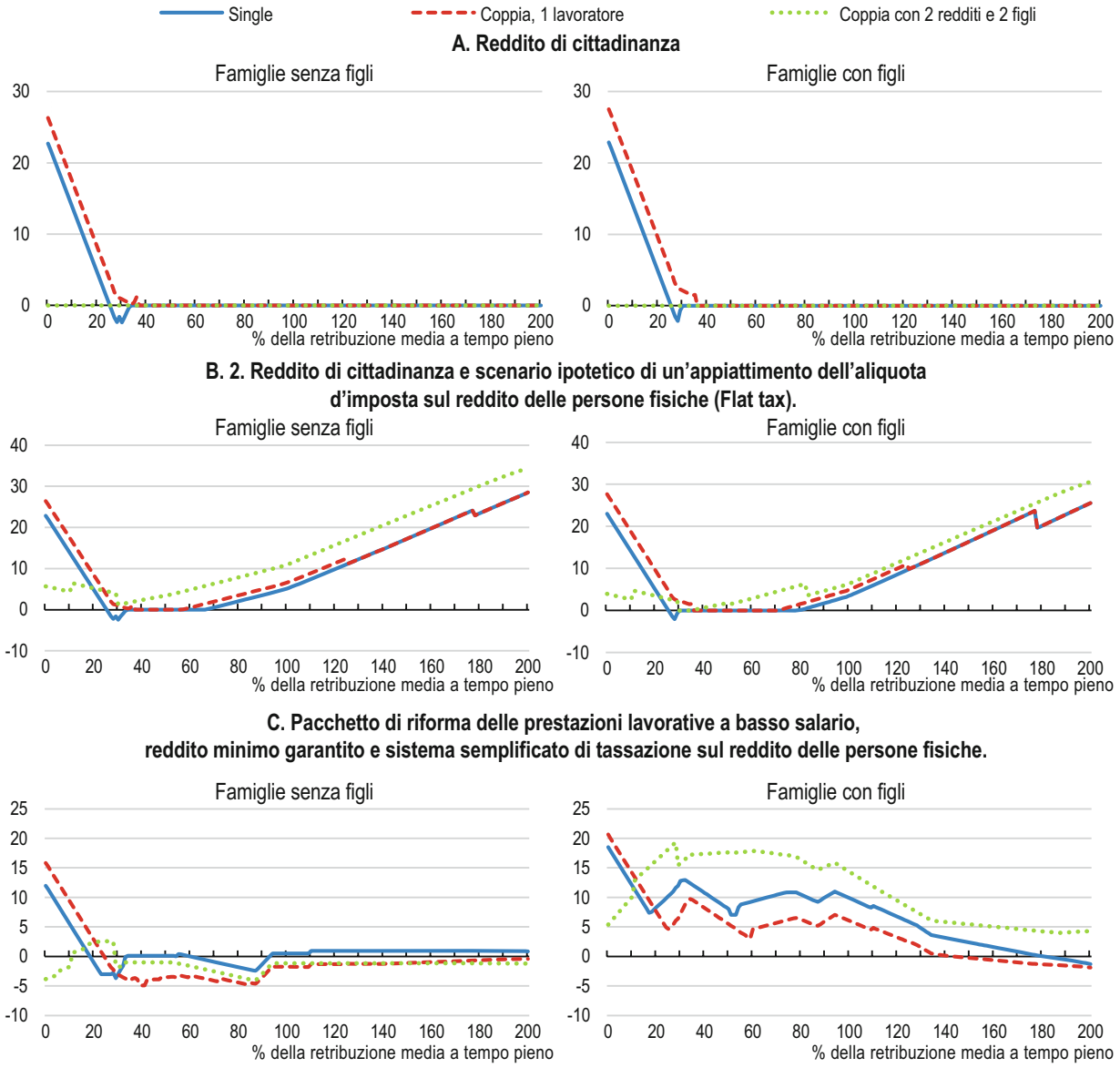
Il reddito di cittadinanza rischia di accentuare le disparità regionali nei tassi di occupazione. Nelle regioni in ritardo di sviluppo, una percentuale maggiore della popolazione sarà ammissibile al reddito di cittadinanza (Figura 1.28). Tale popolazione si troverà ad affrontare condizioni economiche e del mercato del lavoro che potrebbero dissuadere dal percepire un reddito formale da lavoro. Complessivamente, l'Istituto nazionale di previdenza sociale (INPS) stima che il 45% dei lavoratori meridionali del settore privato percepisce un reddito netto da lavoro inferiore ai livelli del reddito di cittadinanza (Commissione 11a del Senato della Repubblica, 2019; Boeri, 2019). Ad esempio, quasi un terzo dei posti di lavoro nel sud sono retribuiti con salari inferiori alle soglie di ammissibilità al reddito di cittadinanza di 9.360 euro per una sola famiglia che vive in affitto (Figura 1.8). Allo stesso tempo, il minor costo della vita nelle regioni in ritardo di sviluppo (Figura 1.29) aumenta il potere d'acquisto per chi percepisce il reddito di cittadinanza, e le possibilità di integrare i trasferimenti con redditi da lavoro sommerso sono più elevate.

Il reddito di cittadinanza favorirà in particolare le famiglie monoparentali, i disoccupati e gli studenti (Figura 1.30). La scala di equivalenza del reddito di cittadinanza aumenta solo in misura modesta le soglie di ammissibilità alle prestazioni e al reddito per le famiglie più numerose, e prevede un tetto massimo (Tabella 1.5). Questo sistema limita i trasferimenti e impone soglie relativamente più restrittive per l'ammissibilità al reddito delle famiglie più numerose, anche se i tassi di povertà assoluta sono più elevati tra le famiglie più numerose. Questa scala ridotta per i nuclei familiari più numerosi può spingere le famiglie a separarsi, almeno ai fini delle richieste di reddito di cittadinanza, sebbene il governo stia mettendo in atto delle misure volte a dissuadere le coppie dal separarsi legalmente per ricevere pagamenti più elevati. La Grecia, che di recente ha introdotto un programma di reddito minimo garantito simile per molti aspetti al reddito di cittadinanza, ha registrato un aumento del numero di famiglie che si separano. Il sistema greco segue la scala di equivalenza di Eurostat, che è un po' più generosa per le famiglie numerose e non fissa limiti per il calcolo delle prestazioni. In Grecia, la percentuale di famiglie monoparentali

che accede al programma è superiore di 10 punti percentuali alla media nazionale, a prescindere da altre differenze significative nelle esigenze delle famiglie. Questa esperienza suggerisce che le famiglie monoparentali necessitano di un'attenta verifica e che i parametri dei benefici dovrebbero essere meno generosi per i nuclei familiari formati da una sola persona e più generosi per le famiglie più numerose per dissuadere le famiglie dal separarsi (Marini et al., 2019).

Figura 1.25. Il reddito di cittadinanza avvantaggia le famiglie più povere, l'aliquota unica avvantaggia i redditi più alti, mentre una riforma globale sosterrebbe le famiglie a basso e medio redditoo

Aumenti percentuali simulati del reddito netto rispetto alle politiche del 2018



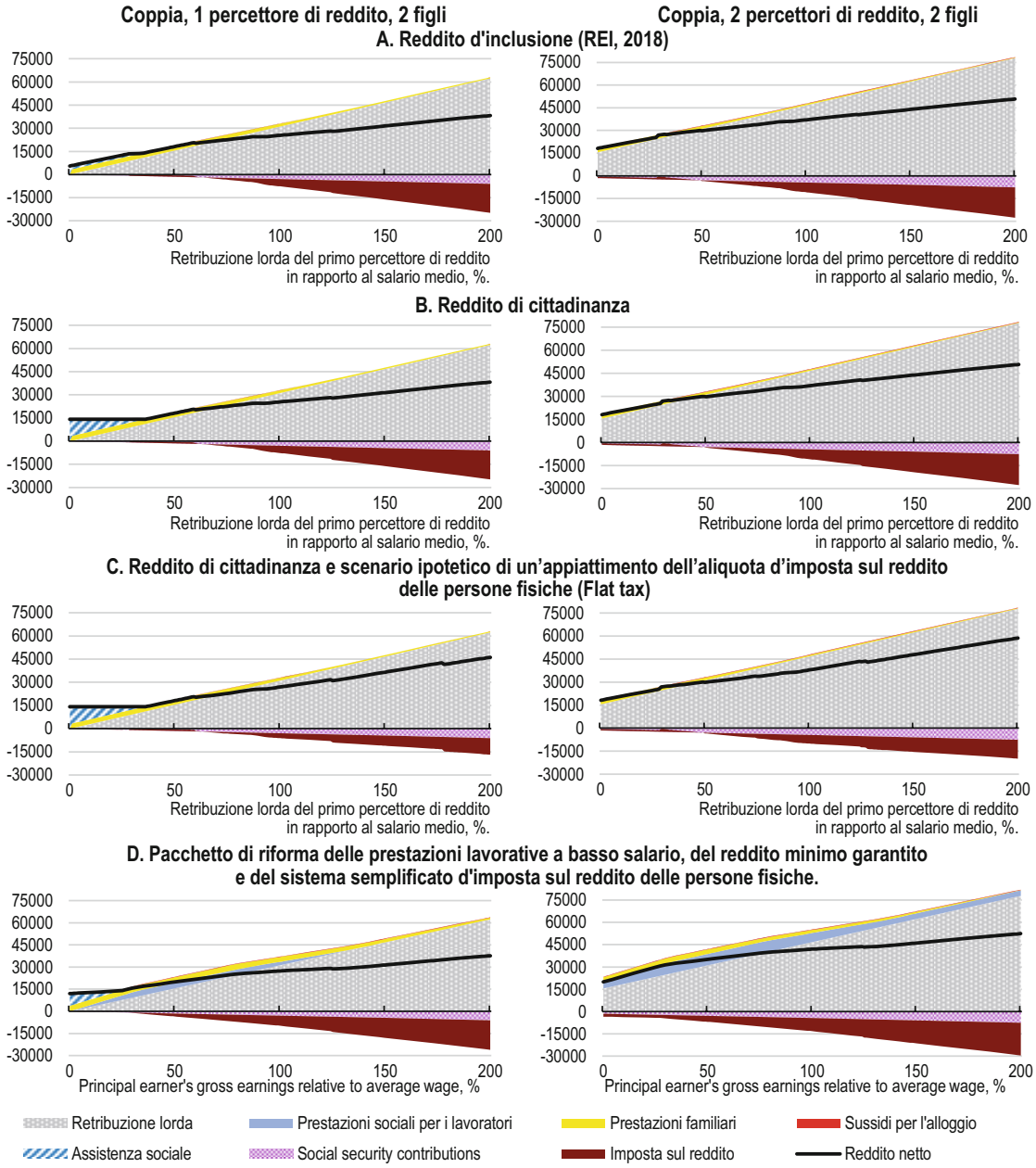
Nota: Il reddito familiare totale è modulato in base alle dimensioni del nucleo familiare secondo la scala di equivalenza OCSE, cioè diviso per 1,4 per una coppia, 2 per una coppia con due figli e 1,7 per un solo adulto con due figli. In queste simulazioni, nelle coppie con due persone che lavorano il secondo percettore percepisce il 50% del salario medio.

Fonte: Calcoli basati sul modello *Tax-benefit* dell'OCSE.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933948775

Figura 1.26. Il reddito di cittadinanza previsto aumenta i redditi di molte famiglie povere ma abbassa gli incentivi al lavoro, mentre una riforma globale favorirebbe le famiglie a basso e medio reddito

Contributi di stipendi lordi, benefici, imposte e trasferimenti sui salari netti nell'ambito di politiche alternative; in euro

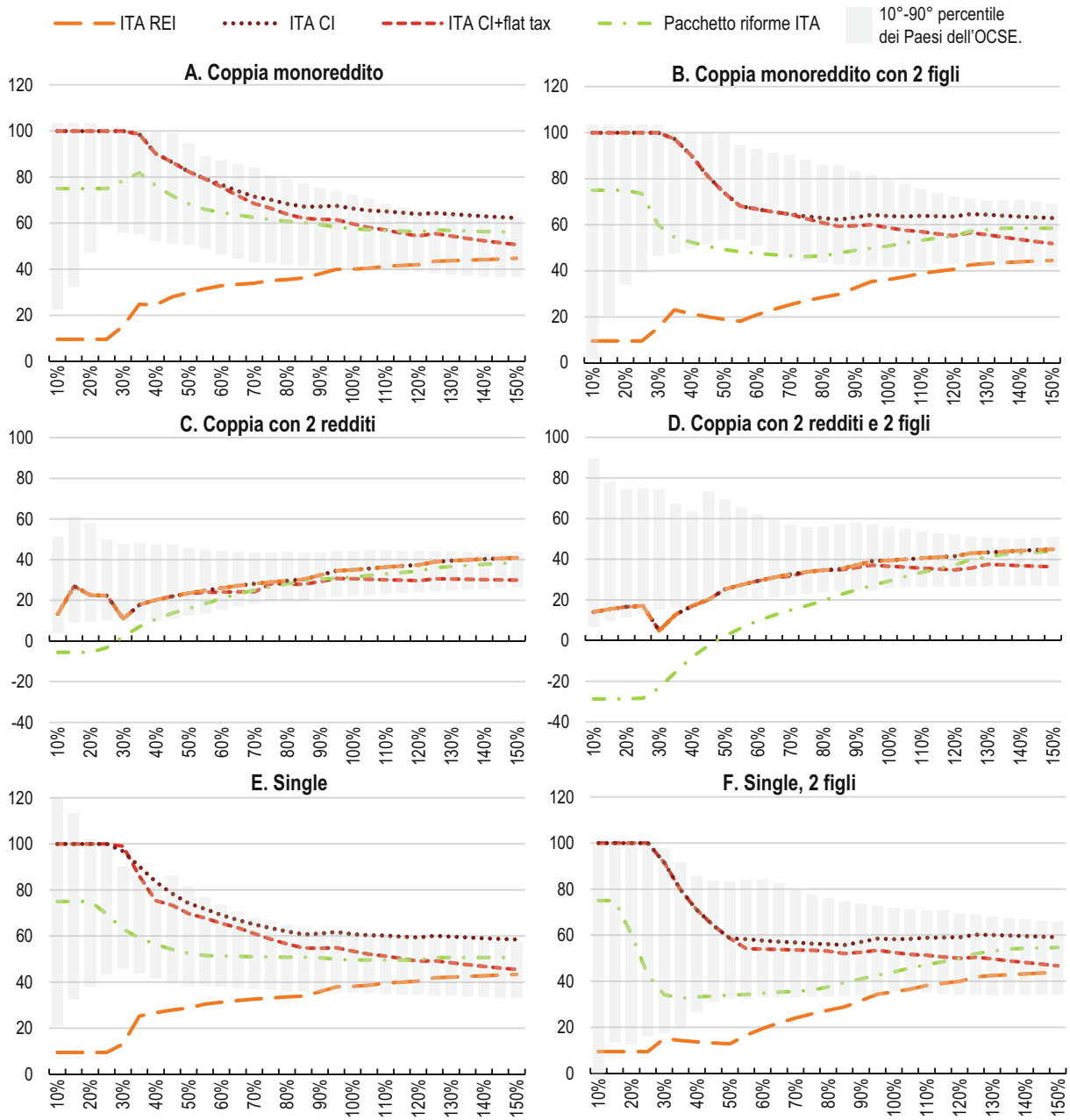


Nota: I grafici mostrano il contributo al reddito netto dei redditi da lavoro dipendente, le prestazioni e le deduzioni da imposte e contributi sociali in varie percentuali del salario medio. La linea nera continua indica il reddito netto finale o «da portare a casa». Ogni riga mostra i risultati in base a una serie di norme. Le colonne confrontano la situazione di una coppia con due figli con un lavoratore (colonna di sinistra) e due lavoratori (colonna di destra), dove si presume che il secondo lavoratore percepisca il 50% del salario medio. Si presume che la famiglia paghi un affitto di 6.200 euro all'anno. L'indicatore ISEE utilizzato per l'attuale REI tiene conto del valore ISEE dell'affitto e delle deduzioni legate al reddito previste dalla legge ISEE. Il documento di lavoro allegato (Bulman, et al., 2019) presenta simulazioni dell'effetto delle misure su altri tipi di famiglie.
Fonte: Calcoli basati sul modello *Tax-benefit* dell'OCSE.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933948794

Figura 1.27. Il reddito di cittadinanza determina alte aliquote d'imposta per i redditi bassi

Aliquota fiscale effettiva in caso di inserimento nel mondo del lavoro, a diversi livelli di retribuzione, espressa in % del salario medio

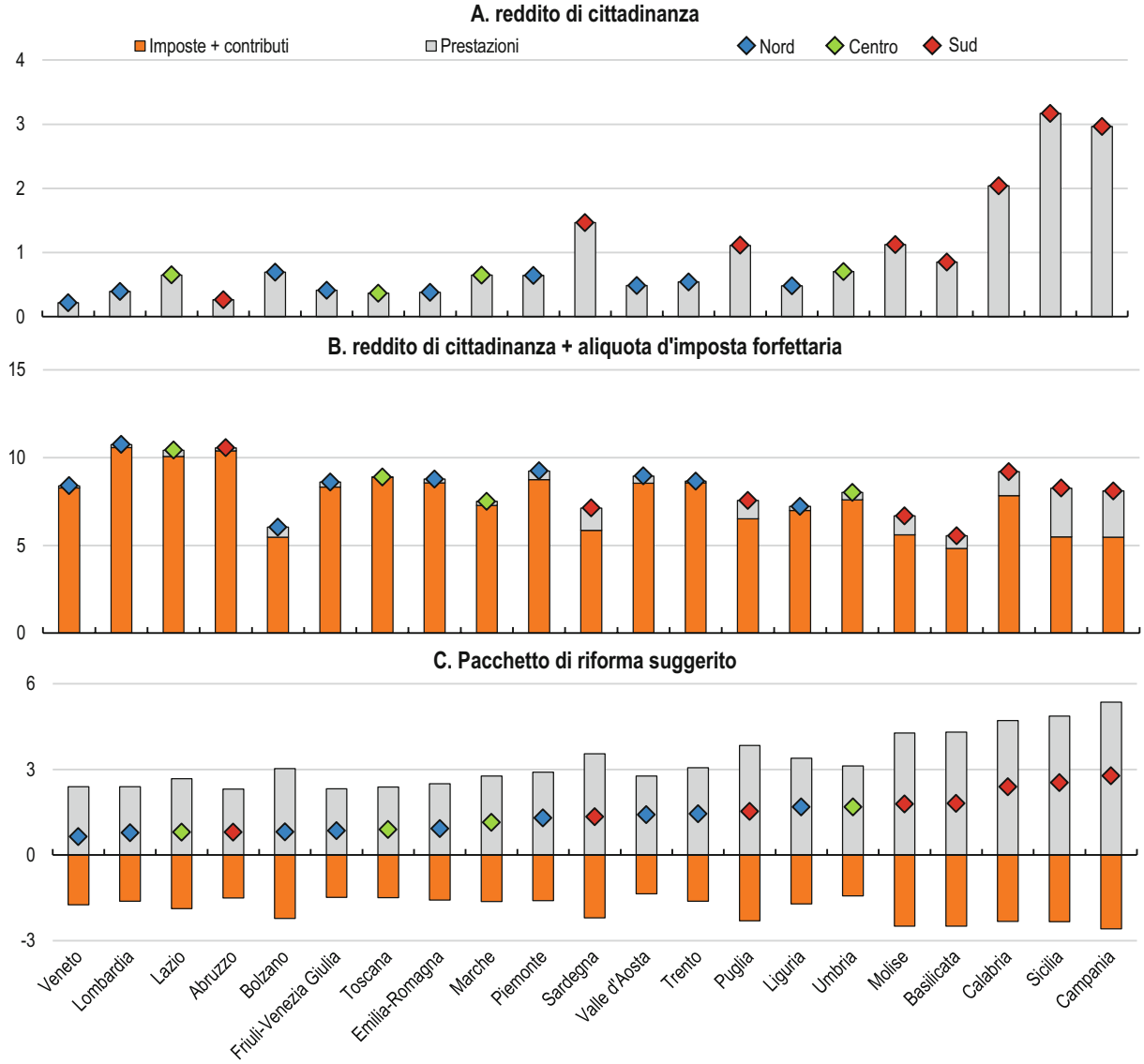


Nota: Le linee indicano l'aliquota d'imposta effettiva netta complessiva in percentuale del reddito lordo a carico del lavoratore che passa da un reddito zero al lavoro a diversi livelli salariali, dove tali livelli salariali sono espressi in percentuale del salario medio. «ITA REI» si riferisce alle norme relative «Reddito di inclusione» del 2018, il reddito minimo garantito introdotto nel 2018; «ITA CI» si riferisce alle norme relative al reddito di cittadinanza previste dal decreto del gennaio 2019; e «ITA GMI» si riferisce alle norme relative all'ipotetico pacchetto di politiche proposto nella tabella 1.8.
Fonte: Calcoli basati sul modello *Tax-benefit* dell'OCSE.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933948813

Figura 1.28. Un sostegno al reddito mirato può essere particolarmente vantaggioso per gli abitanti delle regioni meridionali

Variazione % del reddito disponibile equivalente netto, altre ipotesi di riforme



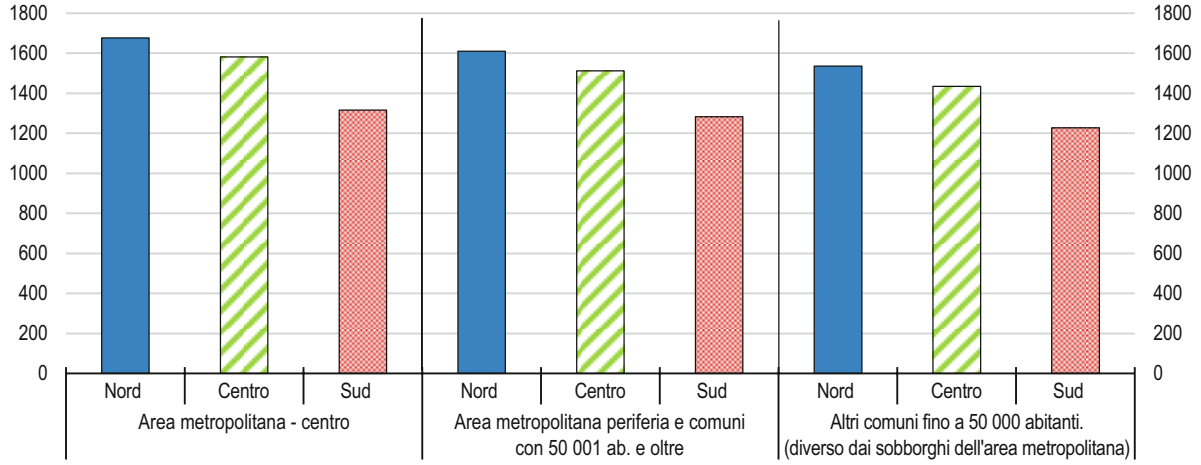
Nota: Nel pacchetto di riforme suggerito, il credito d'imposta sul reddito da lavoro è considerato come una prestazione. Le simulazioni EUROMOD comprendono tutti i gruppi di popolazione e si suppone che i nuclei familiari composti esclusivamente da uno o più componenti di età pari o superiore a 67 anni, se ammissibili, ricevano la pensione di cittadinanza.

Fonte: Calcoli dell'OCSE basati sulla versione I1.0+ di EUROMOD. EUROMOD è curato, sviluppato e gestito dall'Istituto per la ricerca sociale ed economica (ISER) dell'Università dell'Essex, in collaborazione con i team nazionali degli Stati membri dell'UE. Il programma dell'Unione europea per l'occupazione e l'innovazione sociale «Easi» (2014-2020) sostiene finanziariamente lo sviluppo e l'aggiornamento di EUROMOD. I risultati e la loro interpretazione sono di esclusiva responsabilità degli autori. Le simulazioni EUROMOD qui presentate utilizzano la versione italiana delle statistiche UE sui redditi e sulle condizioni di vita messe a disposizione da Eurostat e dall'ISTAT (166/2015-EU-SILC).

StatLink https://doi.org/10.1787/888933948832

Figura 1.29. Il costo della vita è più basso per le famiglie a basso reddito che vivono nelle zone meridionali e rurali

Costo mensile di un insieme di beni e servizi essenziali per una famiglia di 2 adulti e 2 figli, per ubicazione geografica, Euro, 2016

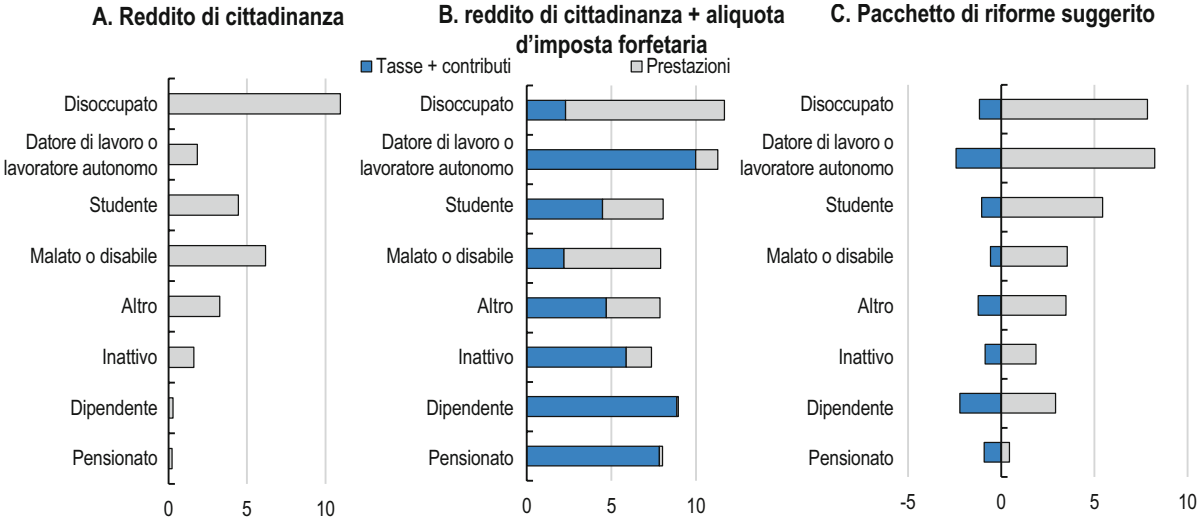


Nota: I figli hanno un'età compresa tra i 4 e i 10 anni e tra gli 11 e i 17 anni.
Fonte: ISTAT.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933948851

Figura 1.30. Sono in particolare le famiglie con a capo disoccupati, malati o disabili e gli studenti a trarre vantaggio dalle politiche del reddito minimo garantito

Variazione % del reddito disponibile netto equivalente rispetto alle politiche di REI del 2018



Nota: Nel pacchetto di riforma raccomandato, il credito d'imposta sul reddito da lavoro è classificato come beneficio. Le simulazioni EUROMOD comprendono tutti i gruppi di popolazione e si presume che le famiglie con tutti i membri di 67 anni o più, se ammissibili, ricevano il reddito di cittadinanza.
Fonte: Calcoli dell'OCSE basati su EUROMOD. Si vedano le note esplicative della Figura 1.28.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933948870

I criteri di ammissibilità limitano il costo del reddito di cittadinanza, ed escludono alcune famiglie che risulterebbero ammissibili in considerazione del loro basso reddito e del loro scarso patrimonio. I beneficiari devono dovranno risiedere in Italia da dieci anni e avervi

soggiornato ininterrottamente durante i due anni precedenti la loro richiesta. Il governo stima che tale restrizione escluderà 87.000 famiglie (ossia il 6,5%) che avrebbero altrimenti potuto beneficiare del programma, consentendo di risparmiare circa mezzo miliardo di euro sul costo del programma. Di conseguenza, queste famiglie non potranno beneficiare degli strumenti di sostegno all'inclusione sociale e all'occupazione del reddito di cittadinanza.

Tabella 1.6. Effetti delle riforme delle politiche fiscali e previdenziali sulla povertà, la disuguaglianza, la spesa pubblica e gli incentivi al lavoro

Variazione dell'indicatore rispetto allo scenario di riferimento del 2018

Scenario	Incidenza fiscale (variazione delle entrate meno variazione dei trasferimenti, miliardi di euro)	Coefficiente del divario di povertà (variazione dei punti di indice)	Tasso di povertà (variazione in punti percentuali rispetto alla soglia nazionale di povertà relativa)[1]	Disparità in termini di reddito disponibile		Aliquota d'imposta marginale effettiva (%)[2]		Aliquota partecipativa del secondo percettore (%)[3]
				Variazione del coefficiente Gini (0-100)	Variazione del rapporto tra quantili, S80/S20	67% del salario medio	150% del salario medio	
Livello di riferimento, 2018:	– –	5.5	13.5%	31.5	5.62	39.1	53.7	29.2
Reddito di cittadinanza:	– 5.2	– 1.4	– 0.4	– 0.8	– 0.50	39.1	53.7	29.2
Reddito di cittadinanza e aliquote di imposta sul reddito teoricamente forfettarie *Componenti:*	– 66.1							
– Reddito di cittadinanza	– 5.2	– 1.1	0.7	2.0	0.25	39.1	27.2	28.8
– Piattaforma forfettaria dell'aliquota dell'imposta sul reddito	– 60.9							
Pacchetto di riforme suggerito: *Componenti:*	– 7.9							
– Prestazioni lavorative a basso salario, reddito minimo garantito e prestazioni familiari modificate	– 19.2	– 1.5	– 1.2	– 1.2	– 0.62	39.8	59.6	4.6
– Imposta sul reddito personale progressiva e semplificata	11.4							

Nota: 1. La soglia di povertà è pari al 50% del reddito disponibile mediano del nucleo familiare, equivalente alla radice quadrata delle dimensioni del nucleo familiare. 2. Coppia monoreddito con due figli a carico. L'aliquota d'imposta marginale effettiva si misura con un reddito che passa dal 50% al 67% del salario medio e dal 133% al 150% del salario medio. 3. Coppia con due redditi e con due figli a carico. Il primo percettore di reddito guadagna il 67% del salario medio. Il secondo percettore di reddito passa da un reddito pari a zero al 50% del salario medio. Le simulazioni EUROMOD comprendono tutti i gruppi di popolazione e si suppone che i nuclei familiari composti esclusivamente da uno o più componenti di età pari o superiore a 67 anni, se ammissibili, ricevano la pensione di cittadinanza.

Fonte: Calcoli dell'OCSE basati su EUROMOD (si veda nota esplicativa della Figura 1.28) e il modello *Tax-benefit* dell'OCSE.

I requisiti per la partecipazione dei beneficiari a programmi di attivazione o ad altri programmi di sostegno all'inclusione sociale, e a lavori socialmente utili, sono destinati ad aiutare i beneficiari ad inserirsi nel mondo del lavoro e a contrastare i disincentivi a procurarsi un reddito da lavoro. I beneficiari del reddito di cittadinanza saranno sottoposti a una valutazione dei bisogni e dovranno sottoscrivere un « patto » per l'occupazione o l'inclusione sociale. I requisiti sono simili a quelli previsti dal REI e dai sistemi di reddito minimo garantito di molti altri paesi. I beneficiari in grado di lavorare firmeranno un patto per l'occupazione, che li obbliga a impegnarsi in attività di ricerca del lavoro e di formazione. Essi saranno obbligati ad accettare una delle tre offerte di lavoro « congrua » dove la « congruità » è definita secondo la distanza dell'offerta di lavoro dalla residenza del beneficiario. I beneficiari dovranno inoltre svolgere 8 ore a settimana di lavori socialmente utili per il comune di appartenenza. Affinché questi requisiti siano efficaci, i programmi di ricerca del lavoro e di formazione devono essere efficienti e accessibili (come discusso di seguito).

I requisiti rigorosi e le sanzioni previste dal reddito di cittadinanza, volti a promuovere il reinserimento nel mondo del lavoro dei beneficiari, possono ostacolare l'accesso al mondo del lavoro dei cittadini più bisognosi. Per essere efficaci, i programmi di protezione sociale devono coinvolgere tutti i beneficiari ammissibili, in particolare quelli più vulnerabili, un obiettivo che rappresenta una sfida, soprattutto quando i programmi sono complessi (Frazer and Marlier, 2009; Bodewig et al., 2016). L'applicazione di requisiti restrittivi per la fruizione delle prestazioni sociali può far desistere le famiglie più vulnerabili dal richiedere o dal continuare a ricevere tali prestazioni. Da diverse valutazioni è emerso che le riforme del « credito universale » del Regno Unito adottate del 2010 hanno avuto effetti analoghi (Wright et al., 2016; Work and Pensions Committee, 2018). I beneficiari più vulnerabili incontrano maggiori difficoltà sia nel rispettare i programmi di ricerca del lavoro, di formazione e di inclusione sociale, sia nel dimostrare il loro impegno in tal senso, il che aumenta il rischio che rinuncino o non facciano domanda per il reddito di cittadinanza (Crepaldi et al., 2017). A seguito delle riforme del Regno Unito, i beneficiari più bisognosi (i senzatetto, le persone affette da disturbi psichici e le persone con scarsa alfabetizzazione) sono stati quelli che hanno avuto maggiori difficoltà a soddisfare i requisiti per beneficiare dei sussidi, e hanno sofferto maggiormente di queste misure restrittive, sebbene tali obblighi possano anche contribuire a migliorare i comportamenti (Batty et al., 2015). Un approccio interattivo che coinvolga i potenziali beneficiari, ad esempio contattandoli direttamente e guidandoli nell'attuazione del programma, può rivelarsi efficace, ma richiede un impegno specifico che solo i servizi sociali dei comuni possono assolvere nel modo più efficace.

Il costo del reddito di cittadinanza è in linea con quello di analoghi programmi di altri paesi, ma rischia di aumentare se i beneficiari non si inseriscono nel mondo del lavoro come previsto e se l'utilizzo dei benefici non migliora nel tempo. La legge di bilancio per il 2019 prevede uno stanziamento di 5,6 miliardi di euro, pari a circa lo 0,3% del PIL, per finanziare il reddito di cittadinanza e tra i 7,1 miliardi di euro e i 7,4 miliardi di euro all'anno a partire dal 2020. Il costo stimato è coerente con le simulazioni dell'OCSE basate su EUROMOD. Si colloca nella forbice dei sistemi di reddito minimo garantito di altri Paesi europei (Baldini et al., 2018). Ad esempio, il reddito minimo garantito del 2017 della Grecia, simile per molti aspetti al reddito di cittadinanza, dovrebbe costare quasi lo 0,4% del PIL una volta attuato pienamente (OECD, 2018; Commissione europea, 2018). Il REI,

anch'esso ampiamente rafforzato nel luglio 2018, si è visto assegnare lo 0,1% del PIL nel 2018 (Commissione europea, 2018). Il governo prevede che il costo del reddito di cittadinanza diminuirà negli anni seguenti, man mano che i beneficiari si inseriscono nel mondo del lavoro ed escono dal programma. Tuttavia, l'esperienza in Italia e all'estero dimostra che ci vuole tempo per aumentare la sensibilizzazione e la partecipazione a tali programmi. Ad esempio, all'inizio degli anni 2010 il comune di Torino dopo aver attuato un programma di reddito minimo ha riscontrato che aveva coinvolto meno di due terzi della popolazione ammissibile. Una simile di beneficiari ammissibili previsti aveva aderito al REI nel gennaio 2019. A più di un anno dall'introduzione a livello nazionale del sistema di reddito garantito in Grecia, il 60% delle famiglie appartenenti al decile di reddito più povero non ha presentato domanda (Bodewig et al., 2016).

L'appiattimento delle aliquote fiscali individuali avvantaggerebbe le famiglie con un reddito alto e comporterebbe costi elevati

La riduzione delle imposte sui redditi più bassi è un potente strumento per favorire una crescita inclusiva. Per migliorare gli incentivi al lavoro e a procurarsi un reddito da lavoro, in particolare per le persone meno qualificate e nelle regioni in ritardo di sviluppo, è necessario adeguare i sistemi fiscali e di prestazioni sociali. La riduzione dell'aliquota fiscale per i lavoratori a basso reddito permetterebbe di allineare il sistema fiscale italiano con i sistemi degli altri Paesi dell'OCSE (Figura 1.17). L'attuale governo ha valutato la possibilità di semplificare le molteplici aliquote d'imposta sul reddito delle persone fisiche, razionalizzando i crediti d'imposta, le detrazioni e i trasferimenti con due aliquote fiscali (garantendo che il sistema d'imposta sul reddito delle persone fisiche rimanga progressivo), anche se questa proposta non è stata inclusa nel bilancio 2019. La tabella 1.7 illustra un'ipotetica riforma del sistema di tassazione del reddito delle persone fisiche rispetto al sistema del 2018.

Il pacchetto di riforme proposto comprenderebbe un reddito minimo garantito per le famiglie a basso reddito. Gli importi dei trasferimenti sarebbero superiori al REI. I trasferimenti sarebbero leggermente inferiori al reddito di cittadinanza per le famiglie monoparentali, ma sarebbero maggiorati di un importo superiore al reddito di cittadinanza con l'aumento delle dimensioni della famiglia e la scala non sarebbe soggetta a limiti massimi. Rispetto al reddito di cittadinanza, i trasferimenti complessivi diminuirebbero in modo più graduale man mano che il beneficiario inizia a percepire un reddito da lavoro. Sussidi moderati, che diminuiscono gradualmente con l'aumento del reddito lordo, renderebbero più facile conciliare l'obiettivo di ridurre la povertà e gli incentivi al lavoro rispetto al reddito di cittadinanza. Come il REI e il reddito di cittadinanza, l'ottenimento del reddito minimo garantito del pacchetto di riforme suggerito sarebbe subordinato alla partecipazione a un programma di ricerca di lavoro e di formazione o ad altri programmi di inclusione sociale.

Tabella 1.7. Scenario ipotetico di imposta forfettaria (flat tax) sul reddito delle persone fisiche

Imposte statali sul reddito delle persone fisiche, crediti e sussidi per i lavoratori dipendenti

	A. Sistema del 2018	**B.** Scenario ipotetico di imposta forfettaria
Tabella delle aliquote fiscali:	Inferiore a 15 000 euro: 23%. 15.000 a 28.000 euro: 27%. 28.000 a 55.000 euro: 38%. 55 000 a 75.000 euro: 41%. Superiore a 75.000 euro: 43%	Inferiore a 80.000 euro: 15%. Superiore 80.000 euro: 20%.
Imposte non statali sul reddito:	Imposte regionali: Reddito inferiore a 15.000 euro: 1,73%. Reddito pari o superiore a 15.000 euro: 3,33%. Imposte locali: 0,2%, fino allo 0,9%.	Tariffe esistenti
Contributi di sicurezza sociale:	Reddito fino a 46.630 euro: 9,49%. Reddito da 46.630 euro a 101.427 euro: 10,49%. Reddito superiore a 101. 427 euro: importo fisso 10.173,39 euro	Tariffe esistenti
Crediti familiari:	I crediti d'imposta sulle famiglie sono concessi ai contribuenti che vivono con il coniuge, i figli e altri parenti a carico, a condizione che il reddito annuo di questi ultimi non superi 2 840,51 euro. Coniuge/altri parenti a carico: da 800/750 euro che scendono a 0 euro per un reddito netto superiore a 80.000 euro. Figli di età inferiore a 3 anni/superiore a 3 anni: 1.220/950 euro che scendono a 0 per un reddito netto superiore a 95.000 euro. I crediti sono più elevati per le famiglie con figli disabili o con più di 4 figli.	Deduzioni previste per reddito imponibile familiare: – inferiore a 35.000 euro: 3.000 euro x numero di membri della famiglia; – da 35 000 a- 50 000 euro: 3.000 euro x numero di persone a carico; – Superiore a 50.000 euro: zero;
Altri crediti:	Crediti d'imposta generalmente al 19% di una spesa: interessi, spese mediche, istruzione, affitto, assistenza all'infanzia, spese di assicurazione sulla vita e infortuni.	Mantenere i crediti d'imposta esistenti
Altro:		L'imposta da pagare è la più bassa degli scenari A e B.

Nota: Un membro della famiglia è considerato a carico se il suo reddito annuo imponibile è inferiore a 2.851 euro.
Fonte: Dati dell'OCSE *Tax and benefit* e simulazioni degli autori.

L'abbassamento e l'appiattimento delle aliquote marginali d'imposta, con l'introduzione del reddito di cittadinanza, farebbe aumentare il reddito disponibile per tutti i tipi di famiglie, in particolare per le famiglie con un reddito alto, rispetto alle misure del 2018 (Figura 1.25; Figura 1.26, parte B). Nonostante questo aumento dei redditi e il sostegno del reddito di cittadinanza alle famiglie a bassissimo reddito, ciò determinerebbe un incremento del 4,4% circa del coefficiente di reddito disponibile del quarto quintile rispetto al primo quintile.

L'appiattimento delle aliquote dell'imposta sul reddito delle persone fisiche comporterebbe elevati costi fiscali. Le simulazioni suggeriscono un costo diretto di 61 miliardi di euro all'anno, al lordo delle variazioni dei tassi di occupazione e della produttività che deriverebbero dalle riforme (Tabella 1.6). Inoltre, l'appiattimento delle aliquote dell'imposta sul reddito delle persone fisiche rischia di rafforzare le disparità sociali e regionali. Per le famiglie a basso reddito, che potrebbero rientrare nelle soglie di ammissibilità al reddito di cittadinanza, l'appiattimento delle aliquote dell'imposta sul reddito delle persone fisiche non migliorerebbe gli incentivi a trovare un lavoro per il secondo percettore. Per le famiglie con un reddito alto, che non possono beneficiare del reddito di cittadinanza, ridurre le aliquote marginali e limitare la progressività del carico fiscale costituirebbe un ulteriore incentivo ad aumentare le ore di lavoro già relativamente elevate, ad esempio attraverso l'ingresso nel mercato del lavoro dei secondi percettori.

Le prestazioni sociali per i lavoratori, un reddito minimo garantito e le riforme del sistema di tassazione del reddito delle persone fisiche stimolerebbero l'occupazione e aumenterebbero il reddito delle famiglie povere

Questa sottosezione suggerisce un pacchetto di riforme che combina prestazioni per i lavoratori a basso reddito, un reddito minimo garantito con trasferimenti gradualmente decrescenti man mano che i beneficiari iniziano a lavorare ed un sistema di tassazione del reddito personale semplificato e progressivo. Il pacchetto di riforme propone di adeguare le norme in materia di prestazioni sociali e di modificare le aliquote dell'imposta sul reddito delle persone fisiche per conseguire gli obiettivi concomitanti di riduzione della povertà e di promozione dell'occupazione entro un quadro fiscale specifico. Come nel caso del reddito di cittadinanza, le famiglie che vivono in affitto beneficerebbero di un'indennità supplementare per le spese di alloggio. La tabella 1.8 riassume il pacchetto proposto. I crediti d'imposta sul reddito minimo garantito, le prestazioni lavorative per i bassi redditi, i crediti d'imposta sul reddito personale semplificati e le aliquote progressive d'imposta sul reddito ridurrebbero le disuguaglianze di reddito e la povertà rispettivamente del 10,5% e dell'8,6% rispetto alle misure del 2018 e incoraggerebbero l'occupazione e l'attività, a un costo netto paragonabile al reddito di cittadinanza (Tabella 1.6).

Le prestazioni raccomandate per i lavoratori offrirebbero un reddito supplementare ai lavoratori a basso salario e garantirebbero che il reddito netto dei beneficiari aumenti man mano che essi percepiscono un reddito da lavoro più elevato. Questo approccio è molto più ampio dell'attuale sistema di crediti d'imposta. Oltre a offrire altri incentivi e crediti, permetterà di sostituire l'attuale credito d'imposta sul reddito basso e il bonus fiscale mensile di 80 euro per i redditi medio-bassi. Come si evince dalla Figura 1.26, Parte D (Figura 1.27; Riquadro 1.5). Risultati che contrastano con il reddito di cittadinanza (Figura 1.26, Parti B e C) con il quale il reddito netto aumenta poco con l'aumentare dei redditi lordi da lavoro e le aliquote fiscali di partecipazione sono elevate (Figura 1.27). Le prestazioni sociali per i lavoratori aumenterebbero i tassi di occupazione e i redditi delle famiglie povere a costi inferiori rispetto ai sistemi di trasferimento che impongono aliquote fiscali di partecipazione più elevate.

In Italia, un programma di prestazioni per chi lavora dovrebbe valutare l'ammissibilità sulla base del livello salariale del singolo lavoratore piuttosto che del reddito totale della famiglia. Se l'ammissibilità è valutata in base al reddito familiare (ad esempio in base al valore ISEE), il principale percettore di reddito può perdere il diritto alle prestazioni sociali se il secondo percettore inizia a lavorare, anche percependo un salario basso, riducendo il reddito della famiglia nonostante l'impegno a lavorare di più. Si è constatato che ciò riduce la partecipazione al lavoro del secondo percettore nonché i livelli occupazionali complessivi del nucleo familiare (Brender and Strawczynski, 2018). Tuttavia, l'ammissibilità valutata in base al reddito familiare migliorerebbe i criteri di assegnazione delle prestazioni destinate alle famiglie a basso reddito, evitando che avvantaggino i lavoratori a basso salario che vivono in famiglie con un reddito totale relativamente elevato.

Ridurre gradualmente le prestazioni sociali per i lavoratori a basso reddito con l'aumentare dei redditi da lavoro contribuirebbe inoltre a incoraggiare i beneficiari con redditi bassi a lavorare e a guadagnare di più. Questo approccio ridurrebbe l'aliquota partecipativa, l'aliquota marginale effettiva e il cuneo fiscale ai livelli di reddito medio e basso, a vantaggio dei lavoratori a reddito medio-basso e persino di alcuni lavoratori a reddito medio (Figura 1.26, parte C). Le simulazioni macroeconomiche, basate su Guillemette and Turner (2018), suggeriscono che una

tale riduzione del cuneo fiscale, prima di prendere in considerazione altre misure, farebbe aumentare il tasso di occupazione del 2,6% nel 2030 rispetto allo scenario di riferimento del 2018 e porterebbe a un aumento del PIL del 2,4%, che a sua volta sosterrebbe il gettito pubblico. Il rafforzamento del dinamismo del mercato del lavoro e del sostegno alle famiglie darebbe maggiore supporto al programma di riforma suggerito per l'occupazione e l'attività (Figura 1.31).

Il pacchetto di riforme proposto comprenderebbe un reddito minimo garantito per le famiglie a basso reddito. Gli importi dei trasferimenti sarebbero superiori al REI. I trasferimenti sarebbero leggermente inferiori al reddito di cittadinanza per le famiglie monoparentali, ma sarebbero maggiorati di un importo superiore al reddito di cittadinanza con l'aumento delle dimensioni della famiglia e la scala non sarebbe soggetta a limiti massimi. Rispetto al reddito di cittadinanza, i trasferimenti complessivi diminuirebbero in modo più graduale man mano che il beneficiario inizia a percepire un reddito da lavoro. Sussidi moderati, che diminuiscono gradualmente con l'aumento del reddito lordo, renderebbero più facile conciliare l'obiettivo di ridurre la povertà e gli incentivi al lavoro rispetto al reddito di cittadinanza. Come il REI e il reddito di cittadinanza, l'ottenimento del reddito minimo garantito del pacchetto di riforme suggerito sarebbe subordinato alla partecipazione a un programma di ricerca di lavoro e di formazione o ad altri programmi di inclusione sociale.

Tabella 1.8. Pacchetto di riforme suggerito in materia di fiscalità e protezione sociale, che prevede prestazioni per i lavoratori a basso salario, un sistema di reddito minimo garantito e un sistema più semplice di tassazione del reddito delle persone fisiche

Prestazioni per i lavoratori a basso salario:	
	Sostituisce tutti i sussidi subordinati al lavoro con un sistema standard di credito d'imposta sul reddito da lavoro, basato sul reddito individuale meno i contributi previdenziali, escluse le indennità di disoccupazione. I trasferimenti diminuiscono con l'aumento dei redditi fino a 25.000 euro (persone senza figli a carico).
Reddito minimo garantito:	
Trasferimento base (persona sola):	Trasferimenti di reddito fino a 3 600 euro/anno (persona sola). Supplemento per le spese di alloggio fino a 2.400 euro/anno.
Scala di equivalenza:	Scala di equivalenza OCSE della radice quadrata del numero di componenti della famiglia, indipendentemente dalla loro età.
Durata	Indefinita, a condizione che siano soddisfatti i requisiti di partecipazione a programmi attivi di inclusione sociale o del mercato del lavoro.
Altri vantaggi	Beneficiari di indennità di disoccupazione ammissibili se soddisfano i requisiti.
Requisiti di reddito	Reddito familiare di riferimento basato sull'ISEE al lordo delle deduzioni incluse nel calcolo ISEE. Abolire la soglia ISEE di ammissibilità di 3.000 euro.
Requisiti di patrimonio	Stessi requisiti di ammissibilità del reddito di cittadinanza: valore dei beni immobili (esclusa la prima abitazione) di valore inferiore a 30.000 euro. Non possiede un veicolo. Beni mobili inferiori a 6.000 euro per una persona sola, maggiorati di 2.000 euro per ogni componente in più fino a 10.000 euro (aumento di 1.000 euro per ogni figlio dopo il secondo) e di altri 5.000 euro per i componenti disabili della famiglia.
Residenza:	I cittadini non comunitari devono risiedere in Italia da almeno 5 anni.
Imposte sul reddito delle persone fisiche:	
Semplificazione del sistema delle imposte sul reddito:	Abolire i crediti d'imposta relativi alla famiglia (per il coniuge a carico, per i figli a carico, per le famiglie numerose e per le spese di custodia dei figli). Abolire il bonus fiscale. Aumentare le due aliquote marginali più elevate (dal 41 al 43% e dal 43% al 45%).
Assegni familiari	Concedere un assegno familiare, il cui importo dipende dall'ISEE del nucleo familiare. Sostituire il credito d'imposta per il coniuge a carico, per i figli a carico, per le famiglie numerose, e l'assegno familiare per i dipendenti, con l'assegno familiare individuale. Abolire l'assegno familiare per i dipendenti e l'assegno per le famiglie numerose, compresi il « bonus per neonati/bebè » e il « bonus per le neo-mamme ».

Nota: Il calcolo dell'ISEE è descritto nel Riquadro 1.4. Le tabelle dettagliate delle prestazioni per le famiglie e per i lavoratori proposte sono fornite nel documento di lavoro allegato (Bulman, et al., 2019).
Fonte: OCSE.

Il pacchetto di riforme propone di semplificare il sistema fiscale, in particolare raggruppando vari crediti d'imposta in un unico credito legato al reddito individuale e alla composizione della famiglia. Oltre alle prestazioni per i lavoratori a basso reddito, l'attuazione di questo credito ridurrebbe le aliquote marginali effettive d'imposta per molte famiglie che percepiscono un reddito da lavoro basso. In particolare, esse ridurrebbero a livelli trascurabili l'aliquota di imposta di partecipazione a carico del secondo percettore che svolge un lavoro a basso salario (Tabella 1.6). Il documento di lavoro allegato (Bulman et al, 2019) riporta le aliquote d'imposta di partecipazione e le aliquote effettive. La relativa generosità delle riduzioni e crediti d'imposta semplificate, insieme al reddito minimo garantito, consentirebbe di raggruppare altre indennità riconosciute al nucleo familiare.

Il costo fiscale complessivo del pacchetto di riforme suggerito è stimato a meno di 8 miliardi di euro a breve termine (Tabella 1.6) rispetto alle politiche del 2018. Ciò è simile alla stima del bilancio 2019 del costo del reddito di cittadinanza per l'intero anno. Nell'ambito di questo pacchetto, la componente di reddito minimo garantito è stimata a circa 3 miliardi di euro in meno del reddito di cittadinanza. Questa stima non tiene conto dell'aumento delle entrate che verrebbero generate da tassi di occupazione più elevati, da una maggiore attività economica e da una maggiore produttività con minori disuguaglianze. A più lungo termine, il pacchetto di riforme suggerito dovrebbe stimolare l'occupazione, la produttività del lavoro e la produzione, il che genererebbe entrate pubbliche supplementari a sostegno della sostenibilità fiscale della riforma.

Riquadro 1.5. Prestazioni per i lavoratori a basso reddito: rendere vantaggioso il lavoro

Per sostenere le famiglie a basso reddito e al tempo stesso incoraggiare i membri della famiglia a cercare un'occupazione formale, un numero crescente di Paesi dell'OCSE concede sussidi ai lavoratori. Si tratta di misure volte a «rendere vantaggioso il lavoro», in quanto prevedono un trasferimento di reddito netto a individui o famiglie che lavorano per un numero minimo di ore e percepiscono redditi da lavoro al di sotto di determinate soglie. Concepite correttamente, queste misure possono migliorare i tassi di occupazione, sostenere la progressività del sistema fiscale e previdenziale e ridurre la povertà. Possono raggiungere questo obiettivo a costi inferiori per le finanze pubbliche rispetto ai trasferimenti diretti alle famiglie. Possono anche essere più efficaci nell'aumentare il benessere delle famiglie più povere rispetto all'aumento del salario minimo, che potrebbe avere l'effetto di ridurre il numero di posti di lavoro a basso salario disponibili.

Gli effetti delle prestazioni per i lavoratori sui tassi di occupazione e sulla ridistribuzione sono determinati dal fatto che l'ammissibilità e l'entità delle prestazioni sono valutate in funzione del reddito e delle situazioni personali. La valutazione dell'ammissibilità sulla base del reddito familiare garantisce che la spesa per le prestazioni sociali sia destinata in modo più mirato alle famiglie più povere. Dagli studi sulle prestazioni sociali effettuati in vari paesi emerge che le prestazioni sociali aumentano i livelli di occupazione dei lavoratori dipendenti. Tuttavia, la valutazione delle prestazioni rispetto al reddito familiare può far aumentare l'aliquota d'imposta partecipativa quando il secondo percettore inizia ad esercitare un'attività lavorativa, in quanto tale situazione renderebbe inammissibili tutti i percettori di reddito della famiglia. Nel complesso, questa situazione può determinare un abbassamento dei livelli di occupazione dei secondi percettori e dell'intera famiglia. Basare l'ammissibilità delle prestazioni sul reddito individuale piuttosto che sul reddito e sulla situazione del nucleo familiare, come proposto nel presente rapporto, ha il vantaggio

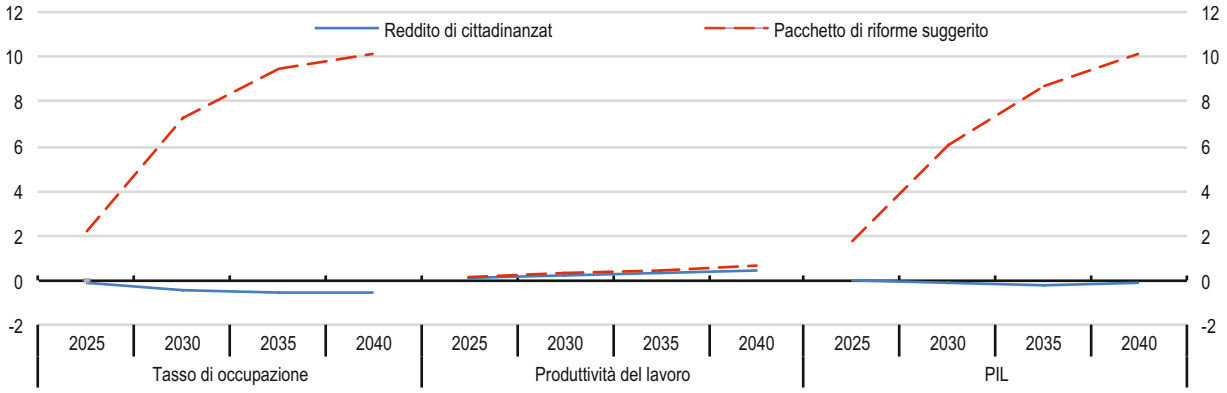
di generare maggiori incentivi al lavoro per i secondi percettori di reddito. Ciò si traduce in un targeting meno mirato del sussidio, in quanto i secondi lavoratori che vivono in famiglie benestanti e iniziano a svolgere lavori a basso salario potrebbero beneficiare del sussidio.

Fonti: Luca, Rossetti and Vuri (2014), Eissa and Hoynes (2004) Brender and Strawczynski (2018).

L'Italia può basarsi sui recenti miglioramenti del suo sistema di protezione sociale per correggere le disparità sociali e regionali riducendo la povertà e aumentando i tassi di occupazione e i redditi. Per raggiungere questo obiettivo è necessario un pacchetto di riforme che fornisca una rete di sicurezza sociale alle persone a basso reddito, incoraggiando, anziché penalizzare, i beneficiari che intraprendono un'attività lavorativa. Un reddito minimo garantito, combinato con prestazioni per i lavoratori a basso salario e riforme dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, può raggiungere questo obiettivo a costi fiscali modesti. Per essere efficaci, le politiche fiscali e previdenziali hanno bisogno del sostegno di sistemi amministrativi efficaci, in grado di fornire utili politiche di ricerca di lavoro e di formazione, nonché di altri servizi sociali per promuovere l'occupazione e l'inclusione sociale.

Figura 1.31. Incoraggiando l'occupazione, il pacchetto di riforme suggerito stimolerebbe l'attività

Differenza % rispetto allo scenario di riferimento del 2018 per le politiche fiscali e previdenziali



Nota: Le simulazioni tengono conto degli effetti macroeconomici a lungo termine del pacchetto sulla politica dei redditi di cittadinanza e del pacchetto di riforme suggerito sulla disparità di reddito disponibile, sui cunei fiscali al salario medio per i single e le coppie con figli, sulle spese aggiuntive per i programmi attivi del mercato del lavoro e sulle prestazioni familiari aggiuntive (cfr. tabella 4); esse non tengono conto delle modifiche delle politiche pensionistiche.
Fonte: Simulazioni OCSE basate su Guillemette e Turner (2018).

StatLink https://doi.org/10.1787/888933948889

Riformare le politiche sociali a sostegno dell'inclusione, della produttività e della crescita

Rafforzare i centri per l'impiego

Il rafforzamento dei centri per l'impiego è essenziale per migliorare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro in tutta la popolazione. Ciò è stato reso più vitale dal fatto che i centri hanno un ruolo guida nell'attuazione del reddito di cittadinanza. I centri per l'impiego svolgono un ruolo limitato nell'incontro tra domanda e offerta di lavoro (Figura 1.32) e non hanno la capacità e l'esperienza per gestire un ampio programma di protezione sociale come il reddito di cittadinanza. Riconoscendo queste esigenze, i recenti bilanci pubblici

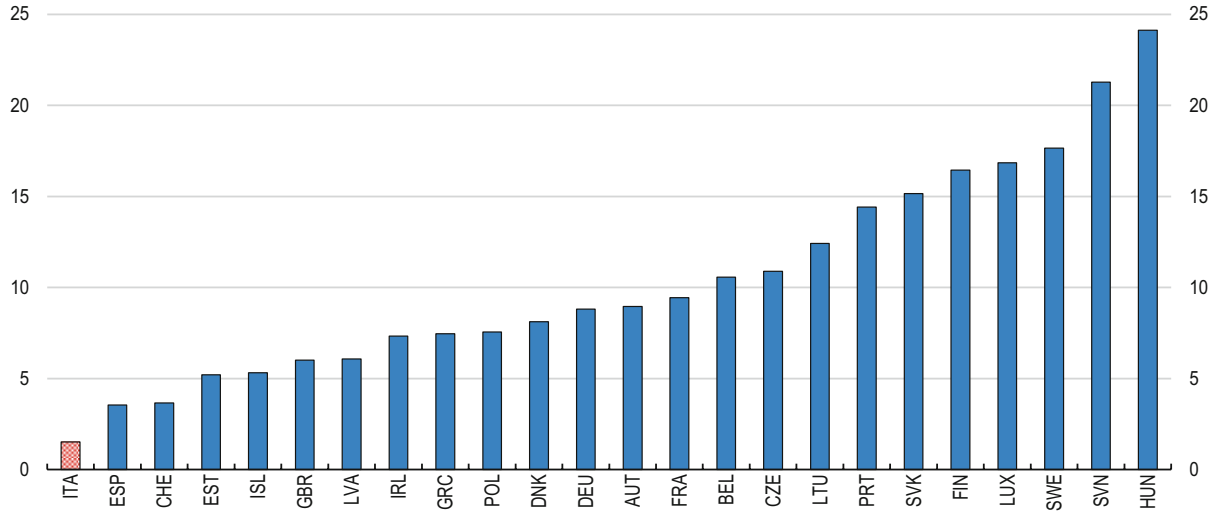
hanno stanziato considerevoli risorse supplementari per rafforzare la loro capacità, compresi 950 milioni di euro in due anni nel bilancio 2019 e sono in fase di elaborazione programmi di riforme rapide. L'investimento del 2019 nella riorganizzazione e nell'organico dei centri fa seguito al trasferimento nel 2018 di 235 milioni di euro del governo alle regioni destinati ai centri. L'aumento delle risorse assegnate ai centri per l'impiego è un passo positivo, ma deve ancora essere definito un piano dettagliato pluriennale su come migliorarli.

Attualmente l'Italia conta 550 centri pubblici per l'impiego, gestiti dalle regioni. Molti di questi centri, soprattutto nelle regioni in ritardo di sviluppo, non hanno la capacità organizzativa e di personale per svolgere la loro funzione principale di servizio per l'impiego (Figura 1.32), o per gestire un programma complesso come il reddito di cittadinanza.

I beneficiari del reddito di cittadinanza che aderiscono ad un « patto per il lavoro » e molti di coloro che aderiscono ad un « patto di inclusione sociale » sono tenuti a essere regolarmente in contatto con i centri per l'impiego. I centri dovranno essere in grado di monitorare e riferire in merito alla partecipazione dei beneficiari ai programmi loro assegnati e di intervenire qualora i beneficiari non rispettino i loro obblighi. Al contrario, il REI operava attraverso i servizi sociali comunali, che invitavano i centri a fornire ai beneficiari un sostegno ai servizi per l'impiego, come parte di un pacchetto più ampio e personalizzato di sostegno. Il reddito di cittadinanza incoraggia i datori di lavoro che sono alla ricerca di personale ad utilizzare i centri per l'impiego per soddisfare le loro esigenze di personale. Se assumono i beneficiari del reddito di cittadinanza attraverso i centri per l'impiego, il datore di lavoro potrà ottenere uno sgravio sui contributi previdenziali.

Figura 1.32. I centri per l'impiego aiutano poche persone in cerca di lavoro a trovare un impiego

Coinvolgimento dei centri per l'impiego nella ricerca del lavoro attuale, % dei dipendenti di età compresa tra i 25 e i 64 anni che hanno iniziato a lavorare nei 12 mesi precedenti, 2014



Fonte: Calcoli basati su EU-LFS 2014, in Pacifico et al. (2018).

StatLink https://doi.org/10.1787/888933948908

Fornire servizi occupazionali accessibili e di qualità in tutto il Paese, specialmente nelle regioni in ritardo di sviluppo, può contribuire a ridurre le disparità e a migliorare i

risultati del mercato del lavoro per tutte le persone, comprese quelle che non possono beneficiare del reddito di cittadinanza (OECD, 2018). I centri per l'impiego potranno accrescere più rapidamente la loro capacità se le agenzie private di collocamento saranno in grado di affiancarli nella loro funzione di far incontrare domanda e offerta di lavoro. Un programma di prova ha fornito alle persone in cerca di lavoro dei voucher da utilizzare per i servizi di collocamento, compresi quelli forniti da agenzie private. Il valore del voucher rifletteva la difficoltà di trovare un'occupazione per chi cerca lavoro, date le loro caratteristiche. Le norme sul reddito di cittadinanza limitano questi voucher ai beneficiari del reddito di cittadinanza, escludendo altre persone in cerca di lavoro, come i beneficiari delle indennità di disoccupazione, riducendo il loro accesso ai servizi di collocamento. Fornire a tutti i beneficiari di sussidi di disoccupazione l'accesso ai voucher può migliorare le loro prospettive di trovare lavoro prima che la perdita di reddito li renda ammissibili al reddito di cittadinanza.

Migliorare il coordinamento tra l'ANPAL, l'agenzia centrale responsabile della supervisione dei centri regionali per l'impiego ed i centri è fondamentale per consentire ai beneficiari idonei di accedere al reddito di cittadinanza e ricevere sostegno per inserirsi nel mondo del lavoro. Nel 2017, le regioni e il governo hanno concordato standard minimi di servizio, e le regioni dovranno ora fornire dati sulle loro prestazioni all'ANPAL, che potrà individuare le aree in cui una regione è in difficoltà. L'ANPAL non ha il potere di applicare criteri per la ricerca di lavoro e le politiche di formazione che rientrano nelle competenze delle regioni.

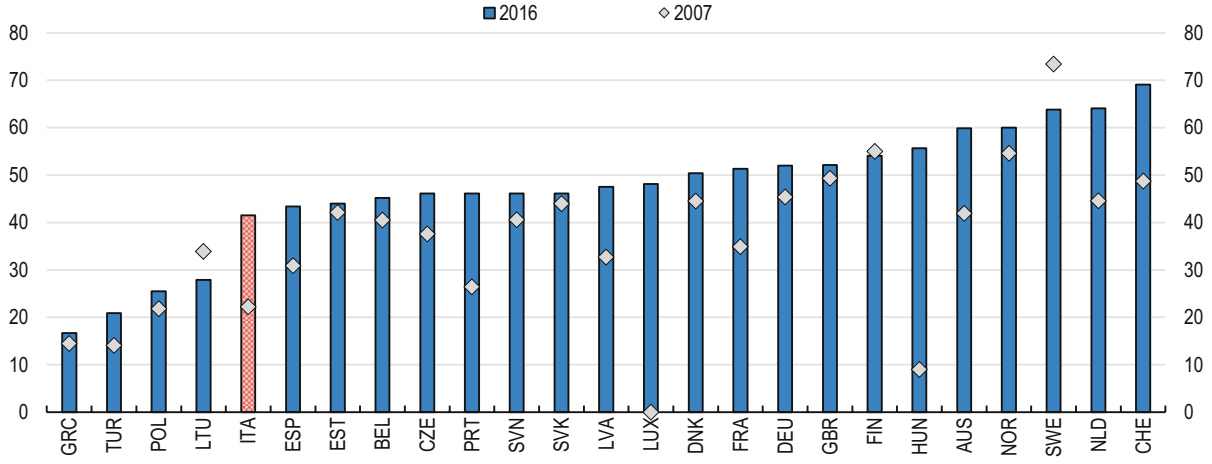
L'ANPAL deve disporre di maggiori poteri per rafforzare i centri regionali per l'impiego affinché il reddito di cittadinanza sia efficace. Ad esempio, l'ANPAL potrebbe avere la responsabilità di sviluppare e attuare programmi speciali di ristrutturazione per quei centri per l'impiego che reiteratamente non riescono a raggiungere gli standard concordati. Tali programmi di ristrutturazione potrebbero comprendere cambiamenti di gestione, riorganizzazione strutturale dei centri e riqualificazione del personale. Sarebbe utile anche rafforzare la responsabilità e incentivare i centri regionali per l'impiego ad adottare le migliori pratiche e a migliorare le prestazioni. Chiarire le responsabilità di ognuno e pubblicare dati sulle attività e le prestazioni di tutti i centri per l'impiego andrebbe in questa direzione, e rafforzerebbe il senso di responsabilità e il confronto sui criteri di valutazione. Le strategie di successo comprendono anche la messa a disposizione di personale sufficiente e la diffusione di informazioni sul programma, anche contattando direttamente i potenziali beneficiari (Frazer and Marlier, 2009).

Migliorare le competenze e la formazione per sostenere l'occupazione e la formalizzazione

Promuovere la formazione sul posto di lavoro è fondamentale per accrescere l'occupazione e aumentare la produttività e i redditi. Essa può aiutare i lavoratori a trovare un'occupazione nel settore formale, soprattutto quando per riuscirci è necessario un titolo di studio. Nell'ultimo decennio l'Italia ha registrato progressi significativi nell'accesso all'istruzione e alla formazione degli adulti. Tuttavia, le competenze e i tassi medi di formazione degli adulti sul posto di lavoro rimangono inferiori a quelli di molti altri Paesi dell'OCSE (Figura 1.33), soprattutto nelle regioni in ritardo di sviluppo (Figura 1.34). Sono richieste competenze più solide e per i lavori altamente qualificati si incontrano difficoltà a trovare personale con competenze di alto livello per circa sei posti di lavoro su dieci (OECD, 2017).

Figura 1.33. La partecipazione all'istruzione degli adulti è ancora in ritardo rispetto agli altri Paesi dell'OCSE

Tasso di partecipazione all'istruzione e alla formazione[1], popolazione di età compresa tra 25 e 64 anni (%)

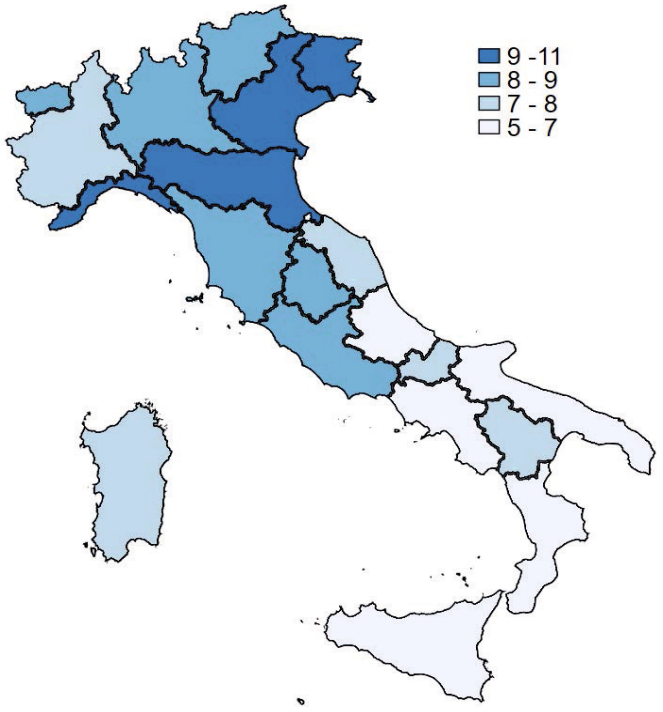


1. Istruzione e formazione formale e non formale
Fonte: Eurostat

StatLink https://doi.org/10.1787/888933948927

Figura 1.34. La partecipazione degli adulti all'istruzione e alla formazione tende ad essere bassa nelle regioni meridionali

Percentuale della popolazione adulta (25-64 anni), 2017



Fonte: Eurostat.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933948946

Il cambiamento tecnologico, l'automazione e l'invecchiamento della popolazione italiana rappresentano dei fattori di criticità per i sistemi di formazione, soprattutto nelle regioni in ritardo di sviluppo. Il 15,2% dei posti di lavoro in Italia è ad alto rischio di automazione e il 35,5% potrebbe subire cambiamenti significativi (Nedelkoska and Quintini, 2018). I posti di lavoro poco qualificati e a basso salario sono maggiormente a rischio a causa dell'automazione (OECD, 2018) e costituiscono la maggioranza della forza lavoro nelle regioni in ritardo di sviluppo. Le competenze tecnologiche e informatiche sono scarse tra la popolazione. L'invecchiamento della popolazione comporta un cambiamento delle competenze richieste e l'adeguamento delle competenze dei lavoratori in funzione del prolungamento della vita lavorativa. In Italia, la partecipazione dei lavoratori di età compresa tra i 50 e i 60 anni alla formazione professionale è aumentata con l'allungamento della vita lavorativa, ma è ancora bassa.

Il settore formale può puntare sulle competenze e sulla preparazione dei lavoratori ai nuovi compiti e sostenere l'occupazione formale investendo nella formazione sul posto di lavoro. Il rafforzamento degli apprendistati è fondamentale, come è stato sottolineato in precedenti rapporti (OECD, 2015; OECD, 2017). La formazione è particolarmente limitata nelle PMI, nonostante il loro fabbisogno di competenze. Per migliorare la preparazione dei lavoratori alla formazione professionale e alla riqualificazione professionale, il governo sta attuando nuove misure per sviluppare le competenze generali e professionali degli adulti (Riquadro 1.6).

I Fondi Paritetici Interprofessionali italiani (FPI) sono destinati a sostenere la formazione professionale sul lavoro e possono fornire ai gruppi svantaggiati l'accesso alla formazione. I FPI sono meno ben finanziati di sistemi equivalenti in altri Paesi dell'OCSE e il governo ha ridotto i loro contributi dopo la crisi (OCSE, 2019). Anche se permangono notevoli divari tra l'offerta di formazione dei FPI e le esigenze in materia di competenze, tale divario si è andato colmando. Il ruolo e la gestione dei FPI sono stati chiariti dagli orientamenti pubblicati nell'aprile 2018 dall'ANPAL.

L'estensione della sfera di competenza dei FPI dai lavoratori dipendenti ai disoccupati è positiva e può contribuire a favorire il loro inserimento nel mondo del lavoro formale. Questa misura sarebbe più efficace se la qualità dei corsi e le competenze acquisite dai partecipanti fossero certificate e se i FPI fossero collegati a settori economici specifici. Un maggiore coordinamento con le altre parti interessate permetterebbe di sviluppare corsi che rispondano meglio alle esigenze di competenze e programmi che soddisfino i requisiti minimi di efficienza.

Riquadro 1.6. L'apprendimento per gli adulti in Italia

I Centri Provinciali per l'Istruzione degli Adulti (CPIA) sono stati sviluppati a partire dai primi anni '50 per offrire corsi di lingua italiana agli adulti e agli immigrati. Forniscono corsi sequenziali e riconoscono i progressi degli studenti attraverso certificati e diplomi, compresi i diplomi di livello scolastico. I Centri sono generalmente organizzati per provincia e sono in collegamento con le autorità locali e il mercato del lavoro locale e con gli istituti di istruzione regionali. 130 CPIA erano attivi in tutto il Paese nel 2018, e un CPIA in ogni regione è incaricato della ricerca e dello sviluppo nel campo dell'istruzione adulti. Un sistema di monitoraggio nazionale segue i centri e gli studenti e ha riscontrato una forte crescita delle iscrizioni, con 109.000 studenti, il 14% dei quali aveva 50 anni o più nell'anno scolastico 2016/17. Oltre 2 milioni di italiani tra i 25 e i 64 anni hanno completato solo la scuola primaria e 11 milioni hanno solo un diploma di scuola secondaria di primo grado.

Fonte: Benedetti (2018)

Ridurre l'informalità del mercato del lavoro e il lavoro precario

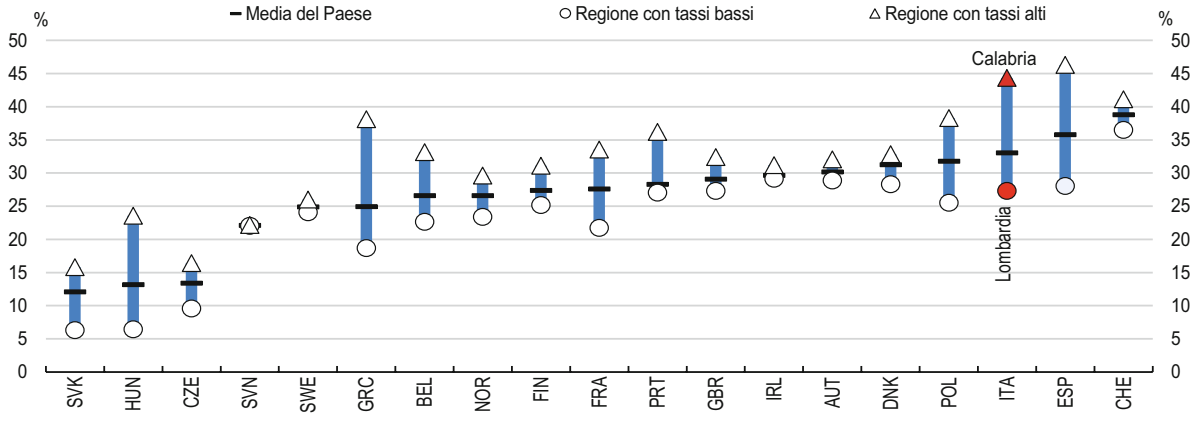
In Italia, l'aumento della percentuale di occupazione formale e permanente favorirebbe l'accesso a un lavoro di qualità. I lavoratori con impieghi atipici hanno generalmente una produttività più bassa, mancanza di opportunità di costruire il proprio capitale umano, hanno redditi più volatili e sono meno protetti dai rischi del mercato del lavoro (OECD, 2018; OECD, 2018).

Una quota relativamente ampia e crescente di lavoratori è impiegata con contratti a tempo determinato e altri accordi atipici (Figura 1.35). Inoltre, l'ISTAT stima che nel 2015 il 13,5% dei lavoratori italiani non era assunto in regola, raggiungendo il 20% nelle regioni in ritardo di sviluppo. Inoltre, circa un lavoratore italiano su cinque svolge lavoro autonomo, al di sopra della media OCSE, anche se la percentuale è diminuita dall'inizio della recessione (Jessoula and Pavolini, 2017). Nel 2015 circa l'8% della forza lavoro è costitutita da lavoratori autonomi dipendenti, la quota più elevata tra i Paesi dell'Unione europea (Williams and Lapeyre, 2017). Questi lavoratori, che hanno lo status giuridico di lavoratori autonomi, sono privati delle tutele occupazionali e dei benefici dei dipendenti senza godere della flessibilità o dell'autonomia del lavoro autonomo, in quanto hanno un solo cliente e nessuna autorità per assumere personale o prendere altre decisioni strategiche sulle loro attività.

Per sostenere l'inclusione, l'equità e i redditi in Italia bisogna incoraggiare l'assunzione regolare e l'occupazione nelle imprese più grandi. La legislazione approvata nel 2017 mira a rafforzare la tutela dei lavoratori autonomi dipendenti, come le misure per migliorare l'equilibrio tra lavoro e vita privata attraverso l'accesso al congedo parentale o la tutela dei lavoratori in congedo di malattia, anche se non è chiaro quanto queste misure saranno applicabili nella pratica (Commissione europea, 2018). Un quadro normativo e riforme fiscali e previdenziali volte a promuovere il lavoro dipendente formale può essere più efficace nel ridurre l'informalità e il lavoro autonomo precario rispetto a misure mirate. È probabile che queste misure avvantaggino maggiormente le regioni in ritardo di sviluppo, data la maggiore incidenza del lavoro informale e del lavoro autonomo.

Figura 1.35. I tassi di occupazione atipici sono elevati in Italia, soprattutto nelle regioni in ritardo di sviluppo

Percentuale di contratti a tempo determinato e a tempo parziale nelle varie regioni, 2016



Nota: Il lavoro atipico riguarda le persone con contratti a tempo determinato (sia a tempo pieno che a tempo parziale) e i lavoratori con un rapporto di lavoro a tempo parziale indeterminato.
Fonte: OECD (2018), *Job Creation and Local Economic Development 2018: Preparing for the Future of Work*, OECD Publishing, Paris.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933948965

Le imprese e i lavoratori sceglieranno il lavoro regolare se percepiscono che questo porta maggiori benefici rispetto ai costi. L'ampio cuneo fiscale italiano impone un costo considerevole alla regolarizzazione, riducendo il reddito che i dipendenti formali mantengono rispetto al costo del lavoro, oltre a ridurre la produzione (Akgun, Cournède and Fournier, 2017). Ciò si aggiunge ai costi del contesto normativo e dell'efficacia della pubblica amministrazione (OECD, 2017).

Il bilancio 2019 introduce un disincentivo per i lavoratori autonomi e le piccole imprese a crescere e diventare parte di organizzazioni più grandi, attraverso la riduzione dell'onere fiscale per i lavoratori autonomi e le micro-imprese a basso reddito. Il bilancio amplia i regimi fiscali semplificati (regime forfettario) a disposizione dei lavoratori autonomi e delle micro-imprese, portando a 65.000 euro la soglia di reddito tassata al 15%. L'aliquota fiscale inferiore si applica al fatturato lordo della PMI moltiplicato per un indice di profittabilità che dipende dal settore di attività dell'impresa. Il bilancio 2019 introduce inoltre un'aliquota ridotta al 20% per le PMI con un fatturato compreso tra 65.000 e 100.000 euro, a partire dal 2020, allo scopo di abbassare le aliquote d'imposta marginali quando il fatturato supera la soglia dei 65.000 euro. I regimi fiscali semplificati e le aliquote ridotte per il lavoro autonomo o le piccole imprese devono essere attentamente definiti per affrontare direttamente le eventuali carenze del mercato che colpiscono i beneficiari previsti, altrimenti rischiano di aumentare la complessità del sistema o di frenare involontariamente la crescita delle imprese (OECD, 2018). L'imposizione presuntiva, che applica un'aliquota d'imposta sul fatturato lordo piuttosto che sull'utile netto, insieme alle aliquote allineate alle aliquote dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, possono essere strumenti efficaci per ridurre i costi di conformità delle PMI e dei lavoratori autonomi, incoraggiando il rispetto delle norme fiscali senza impedire alle imprese di crescere o ai lavoratori di cercare un'occupazione più sicuro (OECD, 2015).

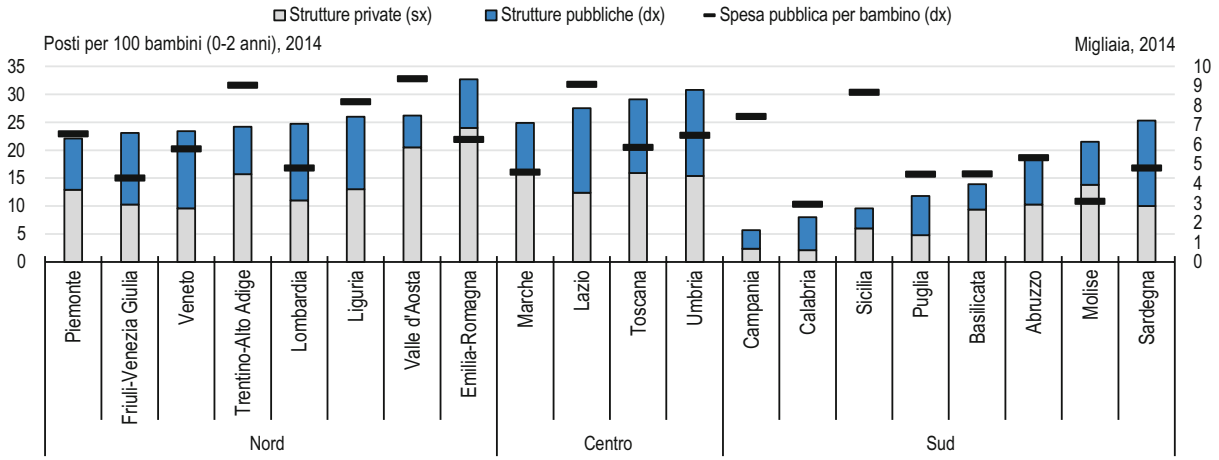
Un maggiore accesso a servizi di assistenza all'infanzia di qualità rafforzerebbe gli incentivi al lavoro e migliorerebbe il benessere.

L'accesso ai servizi di accoglienza per i bambini molto piccoli aumenta la probabilità delle donne di cercare lavoro (Olivetti and Petrongolo, 2016; Figari and Narazani, 2017; Tavora, 2012). Inoltre, la partecipazione all'istruzione prescolare contribuisce a innalzare il rendimento scolastico dei bambini nel corso della loro istruzione e può avvantaggiare le famiglie disagiate (OECD, 2017). Quando le strutture a prezzi abbordabili non sono accessibili, le famiglie si rivolgono ai familiari per accudire i bambini. Questo può presentare svantaggi da un punto di vista pedagogico e affidarsi a questo tipo di assistenza rende più difficile il trasferimento in altre regioni con migliori opportunità di lavoro (OECD, 2017).

Durante l'anno scolastico 2013/14, meno di un quarto dei bambini al di sotto dei tre anni ha avuto accesso alle strutture di accoglienza per l'infanzia in Italia, un dato inferiore al 2005 (OECD, 2017). I posti disponibili nelle regioni in ritardo di sviluppo sono molto meno numerosi che nelle regioni a più alto reddito (ISTAT, 2016). L'importo e la quota dei costi totali pagati dai genitori varia significativamente da una regione all'altra, così come la spesa totale per figlio, il che suggerisce che anche la qualità dell'assistenza varia considerevolmente. Dall'età di tre anni, i bambini hanno accesso a 40 ore di istruzione pre-primaria gratuita a settimana e tutte le regioni registrano tassi di iscrizione elevatissimi.

L'Italia dovrebbe seguire l'esempio di altri paesi europei che hanno esteso l'accesso ai servizi di accoglienza per l'infanzia di qualità e a prezzi accessibili (León and Pavolini, 2014; Tavora, 2012). Questi paesi hanno garantito che le scuole per l'infanzia siano accessibili a tutte le famiglie, comprese quelle in cui il coniuge non ha attualmente un'occupazione a tempo pieno, e che offrano ai loro figli un'istruzione e un'accoglienza di qualità a un costo proporzionale al reddito che i genitori guadagnerebbero lavorando (Colonna and Marcassa, 2015). In Italia, alla fine del 2017 è stato approvato un piano nazionale che ha istituito un organo di governo nazionale per sostenere, monitorare e valutare un sistema integrato di istruzione e cura della prima infanzia. Esso fornisce una piccola quantità di fondi aggiuntivi alle regioni in cui sono iscritti meno della media nazionale dei neonati. Esso destina una piccola quota di fondi aggiuntivi alle regioni in cui sono iscritti un numero di neonati inferiore alla media nazionale. Basarsi su questa misura monitorandone l'efficacia è indispensabile per accompagnare altre misure volte a migliorare l'istruzione della prima infanzia, promuovendo nel contempo la partecipazione delle famiglie al lavoro.

Figura 1.36. I servizi di accoglienza per l'infanzia sono scarsi nelle regioni più povere e dove le donne lavorano meno



Nota: La spesa pubblica si riferisce sia alle strutture comunali, sia alle tariffe e ai contributi versati dai comuni per gli utenti di servizi privati. La definizione di struttura comprende i vivai tradizionali, i microbacini, i nidi aziendali e le sezioni primavera.
Fonte: ISTAT (2017), «Nurseries and other socio-educational services for the early childhood», Comunicato Stampa, 12 Dicembre 2017; e calcoli dell'OCSE.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933948984

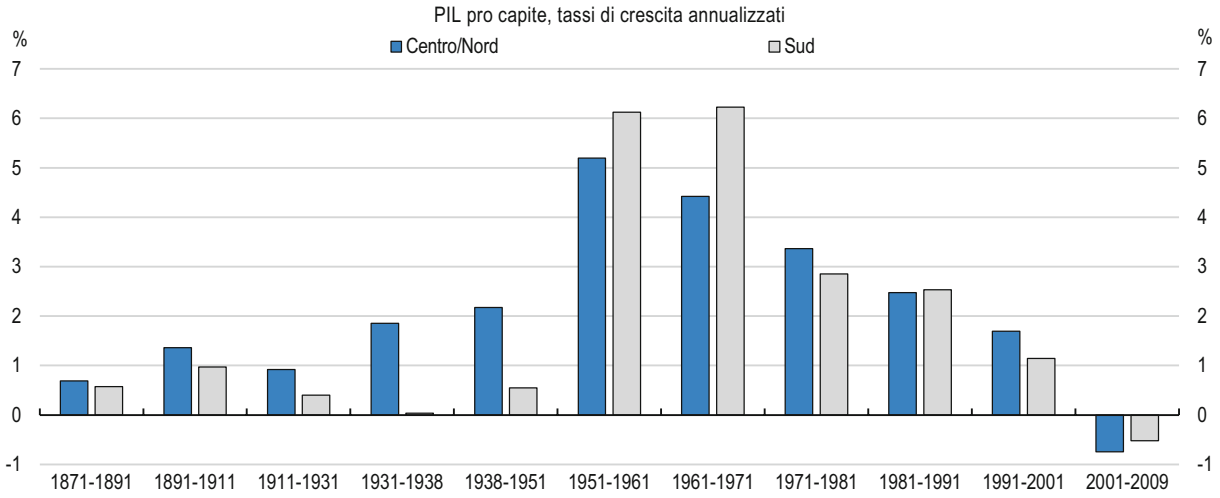
Rendere la politica di sviluppo regionale più efficace per stimolare il dinamismo economico

Le politiche di sviluppo regionale dell'Italia non sono state efficaci nel ridurre il grande divario nord-sud in termini di reddito e benessere. La scarsa qualità dell'amministrazione pubblica delle regioni in ritardo di sviluppo ostacola i servizi per le popolazioni con i maggiori bisogni impedendo gli investimenti e i miglioramenti della produttività. Questa sezione propone eventuali soluzioni per affrontare i divari regionali, sottolineando al tempo stesso che l'aumento dell'efficienza delle amministrazioni pubbliche centrali e locali è una condizione necessaria per attuare politiche regionali più efficaci e fornire i beni e i servizi pubblici a cui i cittadini e le imprese hanno legittimamente diritto.

Le politiche non sono riuscite a ridurre l'ampio divario regionale di vecchia data

Le disuguaglianze geografiche dell'Italia sono profondamente radicate e il dibattito sulle loro cause e rimedi è vecchio quanto lo Stato unitario d'Italia (Felice, 2007; Federico et al., 2017). I politici italiani hanno cercato di affrontare il «problema di Mezzogiorno» fin dall'inizio del XX secolo. Dopo la seconda guerra mondiale, il governo ha stanziato consistenti risorse per le regioni meridionali attraverso il piano di intervento straordinario per il Mezzogiorno. Il piano è stato attuato dalla Cassa per il Mezzogiorno e poi dall'AgenSud. Il programma è durato fino al 1992 (Riquadro 1.7). Gli anni '50 e '60 sono stati l'unico periodo dall'unificazione in cui il PIL pro capite delle regioni meridionali è cresciuto molto più rapidamente che nel centro e nel nord (Riquadro 1.8).

Figura 1.37. I redditi delle regioni meridionali convergono verso i livelli del resto d'Italia solo negli anni '50 e '60



Fonte: Felice, E. and G. Vecchi (2015), «Italy's Growth and Decline, 1861–2011», *The Journal of Interdisciplinary History*, 4(5).

StatLink https://doi.org/10.1787/888933949003

Come sottolineato nelle sezioni precedenti, le differenze nel tenore di vita tra le regioni settentrionali e meridionali si spiegano principalmente con i minori tassi di occupazione nelle regioni meridionali. Il piano di intervento straordinario per il Mezzogiorno e la Cassa, insieme ad AgenSud (discusso nel Riquadro 1.7), non sono riusciti a creare le condizioni per un processo di convergenza autosufficiente in termini di crescita dell'occupazione e della produttività. Le ragioni principali sono due:

- In primo luogo, concentrandosi principalmente sull'accumulo di capitale fisico, il piano di intervento straordinario per il Mezzogiorno non è riuscito a sviluppare la capacità tecnologica e istituzionale delle regioni meridionali. Ciò avrebbe richiesto maggiori investimenti in capitale umano e sociale, nonché in altre infrastrutture leggere, come l'efficienza della pubblica amministrazione. I massicci investimenti in capitale fisico negli anni '50 e '60 non sono riusciti ad aumentare i tassi di occupazione e l'imprenditorialità nelle regioni meridionali (Felice, 2010; Zamagni, 2010).
- In secondo luogo, dagli anni '70 in poi, l'aumento dell'interferenza politica e la riduzione dell'autonomia della Cassa del Mezzogiorno hanno portato a riorientare

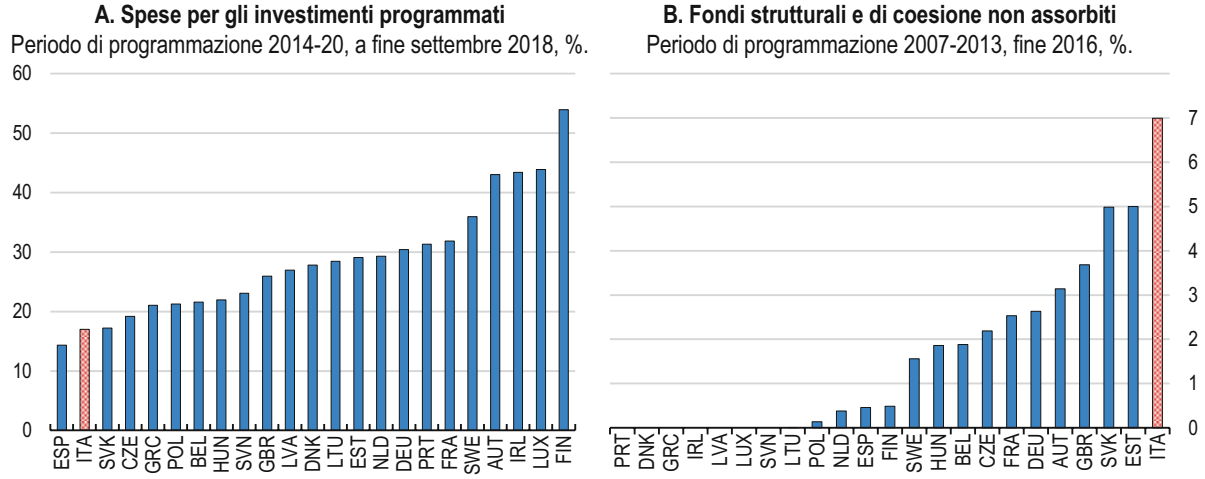
le risorse dagli investimenti produttivi verso programmi ridistributivi (Felice and Lepore, 2017; La Spina, 2003), contribuendo ad arrestare il processo di convergenza (Riquadro 1.7). Inoltre, lo shock petrolifero ha fortemente diminuito il vantaggio comparativo delle industrie pesanti, che è stato alla base della convergenza delle regioni meridionali.

Le attuali istituzioni che gestiscono la politica regionale italiana sono state sviluppate nei primi anni 2010 (Riquadro 1.8). Due agenzie sono responsabili dello sviluppo regionale: il Dipartimento per le Politiche di Coesione (DPC) e l'Agenzia per la Coesione Territoriale (ACT). Il DPC pianifica strategie di investimento e politiche di sviluppo e convergenza regionale, che spaziano dalle infrastrutture fisiche, agli investimenti sociali, come l'istruzione e le competenze, al benessere. Agisce attraverso l'Agenzia per la coesione territoriale (ACT), che guida le attività di monitoraggio e fornisce supporto alle autorità di gestione dei programmi di sviluppo regionali e nazionali. Inoltre, nel 2016 il governo ha creato un nuovo comitato di coordinamento a livello politico all'interno dell'Ufficio del Presidente del Consiglio per facilitare il coordinamento della pianificazione e del monitoraggio e tra il governo e le amministrazioni regionali e locali dei fondi di sviluppo regional. Inoltre, Invitalia, società del Ministero dell'Economia e delle Finanze, in stretta collaborazione con il Ministero dell'Industria e dello Sviluppo Economico, ha tra l'altro la responsabilità di supportare la pubblica amministrazione nella gestione efficace dei fondi strutturali comunitari. Sostiene inoltre le politiche di coesione locale sviluppate dalla pubblica amministrazione e guida gli appalti pubblici.

Nonostante questi cambiamenti, le carenze di pianificazione e coordinamento e i lunghi ritardi nell'esecuzione dei progetti ostacolano ancora l'efficacia delle politiche regionali italiane e l'utilizzo del Fondo di Coesione e del Fondo Sociale dell'UE (Figura 1.34). Gli impegni e i pagamenti relativi al periodo di programmazione 2014-2020 procedono lentamente. A fine 2018, per il periodo di programmazione 2014-2020, gli impegni ammontavano al 30,4% del totale dei fondi stanziati per l'intero Paese e i pagamenti solo al 12,2% (Figura 1.38). Le regioni meridionali registrano risultati nettamente peggiori rispetto alle regioni centrali e settentrionali (Figura1.39). La spesa ha riguardato principalmente il miglioramento dei processi e delle istituzioni per la gestione dei progetti, non la realizzazione dei progetti stessi (SVIMEZ, 2017).

I ritardi nell'impegno e nella spesa dei fondi disponibili hanno diverse cause. Il governo non dispone ancora dei poteri di coordinamento e della capacità di formulare e attuare una strategia di sviluppo regionale coerente, come evidenziato nel precedente rapporto (OECD, 2017). Questo problema deriva in parte dalla costituzione (art. 117) in quanto conferisce ai governi regionali ampi poteri su questioni relative allo sviluppo regionale, come le reti nazionali dell'energia e dei trasporti. Tuttavia, molti governi subnazionali soprattutto nelle regioni in ritardo di sviluppo, non hanno ancora la capacità di pianificare, selezionare e realizzare progetti di alta qualità e nei tempi previsti. I progetti nelle regioni in ritardo di sviluppo, dove l'amministrazione pubblica è meno efficiente, subiscono ritardi maggiori rispetto a quelli delle regioni più sviluppate (Corte dei Conti, 2018). Inoltre, come illustrato di seguito, l'amministrazione pubblica locale nelle regioni in ritardo di sviluppo tende ad essere meno efficiente che nelle regioni più sviluppate.

Figura 1.38. L'assorbimento dei fondi UE da parte dell'Italia è basso

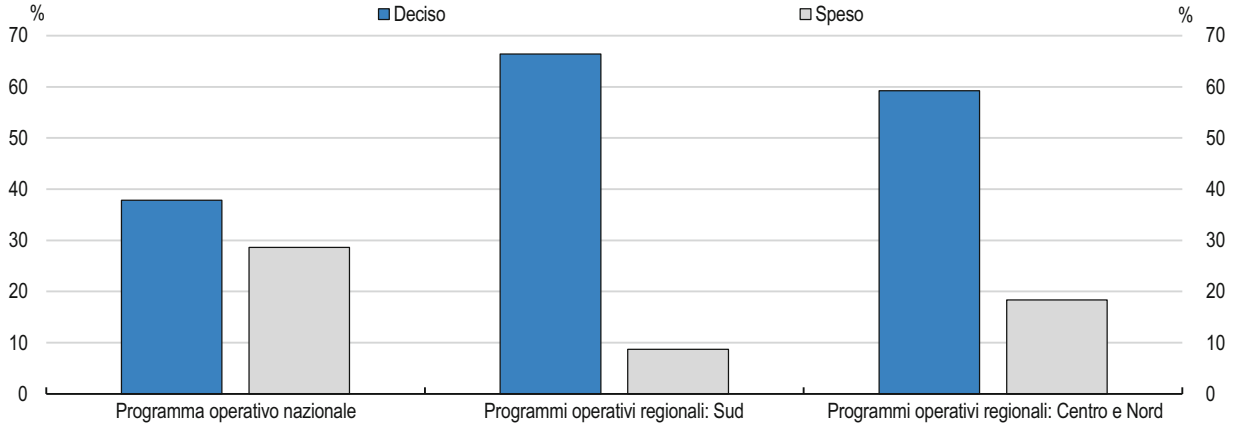


Fonte: Commissione europea (2018), *Open Data Portal for the European Structural and Investment Funds* (https://cohesiondata.ec.europa.eu/).

StatLink https://doi.org/10.1787/888933949022

Figura 1.39. Le regioni meridionali sono in ritardo negli impegni e nei pagamenti dei fondi

Periodo di programmazione 2014-2020, a fine settembre 2018, in % degli investimenti previsti



Commissione europea (2018), Open Data Portal for the European Structural and Investment Funds (https://cohesiondata.ec.europa.eu/)

StatLink https://doi.org/10.1787/888933949041

Riquadro 1.7. Breve storia delle politiche del Mezzogiorno

La politica di sviluppo regionale italiana è iniziata nel 1904 con una legislazione speciale che promuoveva le attività industriali in Campania e gli investimenti infrastrutturali, (soprattutto in Basilicata e Calabria). Questi primi interventi furono tuttavia limitati; inoltre, l'inizio della prima guerra mondiale modificò le politiche governative e nel periodo tra le due guerre il problema del Mezzogiorno cessò di essere considerato prioritario. Nel complesso, dall'unificazione fino alla seconda guerra mondiale il divario nel tenore di vita tra le regioni settentrionali e meridionali è aumentato. Nel 1951, il PIL pro capite nelle regioni meridionali (isole comprese) era pari al 60% della media nazionale rispetto all'88% del 1891 (Felice, 2010).

Lo sviluppo dell'Italia meridionale divenne uno dei più importanti obiettivi di politica nazionale dopo la seconda guerra mondiale. Nel 1950, il governo ha lanciato un ampio piano regionale denominato Intervento straordinario per il Mezzogiorno, attuato dalla Cassa per il Mezzogiorno, forse il più grande di questo tipo nell'Europa occidentale. Nel complesso, l'intervento straordinario per il Mezzogiorno e il funzionamento della Cassa si sono ispirati alle teorie di sviluppo tradizionali dell'epoca, che vedevano nell'accumulo di capitale fisico la chiave del progresso economico. Il funzionamento della Cassa ruotava per lo più intorno alla spesa diretta per le infrastrutture e, dopo il 1957, agli aiuti di Stato per gli investimenti nelle industrie ad alta intensità di capitale. Inoltre, alle imprese di proprietà statale è stato richiesto di indirizzare il 60% dei nuovi investimenti e oltre il 40% del patrimonio totale verso il Sud (Felice, 2010).

Nei primi due decenni di attività della Cassa del Mezzogiorno ha dato i suoi frutti. Negli anni '50 e '60 il PIL pro capite delle regioni meridionali converge verso i livelli delle regioni settentrionali, trainato dalla crescita della produttività del lavoro. Questo è l'unico periodo di convergenza regionale in Italia dall'unificazione (Felice, 2010), trainata da una grande accumulazione di capitale fisico, soprattutto nelle industrie pesanti. Tuttavia, nello stesso periodo, il tasso di occupazione nelle regioni meridionali è diminuito ulteriormente rispetto alla media nazionale (dall'89% al 77%), poiché la strategia europea per l'occupazione ha trascurato le industrie ad alta intensità di manodopera.

Ma, negli anni '70, la convergenza delle regioni meridionali ha iniziato ad invertire la tendenza. Lo shock petrolifero ha svolto un ruolo importante in questo contesto, in quanto ha danneggiato il vantaggio comparativo delle industrie pesanti. A ciò si sono aggiunte anche cause puramente interne. La Cassa per il Mezzogiorno perse gran parte della sua autonomia a metà degli anni Sessanta. La creazione delle regioni all'inizio degli anni '70 ha aggravato l'interferenza politica con il risultato che le decisioni di assegnazione dei fondi sono state sempre più guidate dal clientelismo politico e basate su motivazioni distributive piuttosto che di sviluppo (Felice and Lepore, 2017; La Spina, 2003). Inoltre, a partire dalla metà degli anni '70 la maggior parte dei crediti agevolati concessi dalla Cassa Depositi e Prestiti è stata riorientata verso le industrie del Nord-Ovest.

La Cassa per il Mezzogiorno è stata chiusa nel 1983 e sostituita dall'AgenSud, ma non è più l'unica agenzia incaricata dello sviluppo del Mezzogiorno (Felice and Lepore, 2017). L'AgenSud è stata afflitta da problemi simili che hanno interessato la Cassa Depositi e Prestiti negli ultimi decenni. Nel 1992 il governo ha chiuso l'Agensud, ponendo formalmente fine all'intervento straordinario per il Mezzogiorno. Al suo posto ha introdotto un nuovo sistema di piani ordinari destinati a tutte le aree in ritardo di sviluppo e non solo al Mezzogiorno (La Spina, 2003).

I problemi non si limitano ai livelli subnazionali. Anche la quota degli impegni e dei pagamenti relativi ai programmi operativi nazionali, che sono gestiti a livello centrale, è bassa (figura 1.39). Entro novembre 2017, il governo ha utilizzato solo il 42,5% dei fondi trasferiti all'inizio degli anni 2010, presumibilmente per accelerare la spesa, dalla quota di cofinanziamento nazionale dei fondi UE al Piano di Azione e Coesione (ACP) (Corte dei Conti, 2018).).

I problemi di esecuzione a livello centrale e subnazionale per quanto riguarda i grandi progetti e l'insufficiente coordinamento dei governi e degli enti subnazionali portano a un numero eccessivo di piccoli progetti. Ciò comporta un'eccessiva frammentazione e minori sinergie, oltre ad aumentare i rischi di corruzione (ANAC, 2018). I ritardi sono particolarmente pronunciati per i progetti infrastrutturali e quelli di importo superiore a 5 milioni di euro, il che sottolinea le difficoltà nel portare a termine progetti complessi. Oltre a generare inefficienze e sprechi, i lunghi ritardi attenuano anche gli effetti dei fondi di sviluppo regionale sull'economia in quanto i fondi vengono spesi su periodi più lunghi (Corte dei Conti, 2018).

La pratica dell'overbooking e dell'assegnazione di fondi UE a progetti passati già completati o finanziati con risorse nazionali rimane troppo comune. L'overbooking consiste nel proporre molti piccoli progetti con un valore totale superiore ai fondi disponibili in modo da avere un ampio bacino di progetti di riserva per sostituire quelli che potrebbero essere respinti o risultare impossibili da eseguire. Ad esempio, il 44% dei fondi UE stanziati per il piano operativo regionale 2007-2013 della Calabria riguardava progetti precedenti (Corte dei Conti, 2018). Le norme UE consentono di collegare i fondi strutturali e di coesione a progetti retrospettivi, a condizione che tali fondi siano spesi per progetti alternativi in linea con gli obiettivi prefissati e nella stessa area geografica.

L'overbooking e i progetti retrospettivi consentono alle regioni di massimizzare il tasso di assorbimento dei fondi UE. Tuttavia, essi minano l'unità della strategia nazionale di sviluppo e la qualità dei progetti, aumentando la frammentazione e riducendo le sinergie, anche se nella selezione dei progetti vengono applicati criteri coerenti. Anche l'overbooking e i programmi retrospettivi indeboliscono sensibilmente il principio di addizionalità dei fondi UE. Alla fine del 2015 (fine del periodo di programmazione UE 2007-2013), il contributo delle risorse nazionali era di 15 miliardi di euro (quasi l'1% del PIL) inferiore a quanto inizialmente previsto (Corte dei Conti, 2018).

Il miglioramento della pianificazione, dell'esecuzione e del monitoraggio dei fondi di sviluppo regionale è indispensabile per ridurre il divario regionale. Il governo dovrebbe razionalizzare il quadro istituzionale delle politiche di sviluppo regionale chiarendo le responsabilità. I ruoli e le responsabilità del DCP con l'ACT, insieme a Invitalia e al comitato di coordinamento politico si sovrappongono in larga misura, generando complessità amministrativa e confusione nelle responsabilità. Un quadro istituzionale più semplice, che rimanga centrato intorno alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, consentirebbe di rafforzare le sinergie tra le attività di programmazione e monitoraggio, migliorare il coordinamento dei governi subnazionali e delle agenzie che gestiscono i progetti, aumentare la responsabilità e chiarire la catena di comando. Il Galles fornisce buoni esempi di un quadro istituzionale razionalizzato che è riuscito ad assorbire i fondi UE (Riquadro 1.9). Un quadro istituzionale più semplice faciliterà inoltre l'istituzione di meccanismi efficaci per individuare e diffondere le migliori pratiche di utilizzo dei fondi UE. La creazione di una banca dati e di una rete di esperti in fondi comunitari provenienti da diversi organismi centrali e subnazionali per individuare e diffondere le migliori pratiche andrebbe in questa direzione.

Riquadro 1.8. Le politiche di sviluppo regionale italiane dopo l'Intervento straordinario per il Mezzogiorno

L'intervento straordinario per il Mezzogiorno si è concluso nel 1992 ed è stato sostituito da un nuovo sistema di interventi destinati a tutte le aree in ritardo di sviluppo e non solo al Mezzogiorno d'Italia. Il nuovo sistema, modellato sui programmi della politica sociale e di coesione dell'UE, è coerente con le norme comunitarie in materia di concorrenza e aiuti di Stato. Mancava tuttavia di una strategia e di obiettivi chiari. Il governo ha sottovalutato le risorse e il tempo necessario per conformarsi alle norme amministrative e finanziarie relative ai fondi UE (Ismeri Europa, 1992). Pertanto, l'Italia non ha utilizzato per tempo gran parte dei fondi della politica di coesione dell'UE durante il periodo di programmazione 1994-1999. Lo stesso problema persiste ancora oggi.

Alla fine degli anni '90, il governo ha cercato di riformare le politiche di sviluppo regionale con la «Nuova Programmazione». Quest'ultima doveva rompere con le pratiche del passato e spostare la politica regionale italiana verso un approccio territoriale (Barca, 2009). La Nuova Programmazione mirava giustamente a diminuire i sussidi e i contributi alle imprese e ad aumentare la spesa per le infrastrutture, la ricerca e lo sviluppo e l'istruzione, con l'obiettivo di fornire beni pubblici essenziali e servizi su misura per le esigenze delle regioni meno sviluppate.

La partecipazione dei governi locali e delle agenzie locali al programma nazionale è stata la chiave di questo processo. Le regioni hanno acquisito ulteriori responsabilità, in linea con la riforma costituzionale del 2001 che ha trasferito ulteriori poteri ai governi subnazionali. Alla fine degli anni '90 il governo ha creato il Dipartimento per le Politiche di Coesione e Sviluppo, all'interno del Ministero dell'Economia, per coordinare meglio i governi e le agenzie centrali e subnazionali e migliorare la programmazione e il monitoraggio. All'inizio degli anni 2000 è stato istituito un nuovo fondo unico, il Fondo Aree Sottoutilizzate (FAS) per finanziare tutte le politiche di sviluppo regionale e cofinanziare i progetti finanziati dall'UE, nonché per garantire che i fondi UE non sostituiscano le spese dell'amministrazione, ma le aggiungano ad esse (la cosiddetta addizionalità).

Nel complesso, la Nuova Programmazione non è stata all'altezza delle aspettative (Barca, 2010). Il passaggio da contributi e sovvenzioni a investimenti in infrastrutture, ricerca e sviluppo e istruzione è stato parziale e incompleto. Sempre più spesso i fondi di sviluppo regionale comunitari e nazionali sostituiscono i fondi dell'amministrazione, il che mette in discussione l'esistenza stessa di una politica regionale in Italia. Le amministrazioni centrali e locali non hanno acquisito la capacità e la disponibilità a valutare le politiche e i progetti proposti dagli organismi centrali e subnazionali e a selezionare solo quelli più efficaci. Spesso i fondi sono stati riorientati verso obiettivi che riflettono criteri sociali e politici piuttosto che obiettivi di sviluppo. Ad esempio, i fondi FAS sono stati utilizzati per aiutare gli agricoltori multati dall'UE per il superamento delle quote latte negli anni '90 (Viesti, 2011; La Spina, 2003).

L'inizio della crisi finanziaria globale alla fine degli anni 2000 ha causato un'interruzione dei programmi di sviluppo regionale italiani. I programmi regionali sono stati sospesi e anche i fondi. Nel corso del 2008 e del 2009, a causa di gravi vincoli di bilancio, il governo ha spostato la maggior parte dei 64 miliardi di euro assegnati al FAS nel periodo UE 2007-2013 ad altri usi che non avevano nulla a che fare con lo sviluppo regionale. Di conseguenza, il Piano Strategico Nazionale 2007-2013 è stato interamente abbandonato,

conservando solo il nome (SVIMEZ, 2001; 2015). Alla fine, il FAS è stato chiuso e sostituito dal Fondo per lo sviluppo e la coesione. All'interno della Presidenza del Consiglio dei Ministri sono state istituite due agenzie, l'Agenzia per la Coesione Territoriale (ACT) e il Dipartimento per le Politiche di Coesione (DCP) per la supervisione della politica di sviluppo regionale.

Riquadro 1.9. Utilizzo dei fondi europei in Galles

Il Galles è riuscito ad attirare fondi strutturali dell'UE e l'Ufficio europeo dei finanziamenti gallese (WEFO) ha svolto un ruolo chiave in questo senso. Il WEFO è una divisione del governo gallese e ha il compito di selezionare i progetti pubblici e privati da finanziare con i fondi strutturali dell'UE. A tal fine fornisce una serie di orientamenti per contribuire a garantire che le proposte di progetti siano in linea con i requisiti dei programmi UE e con i regolamenti UE in materia di valutazione, audit e pubblicità. Anche il comitato di monitoraggio dei programmi (PMC) svolge un ruolo importante. Il comitato di monitoraggio dei programmi è composto da rappresentanti del settore pubblico e privato ed è responsabile del controllo regolare dell'effettiva erogazione dei fondi strutturali dell'UE e della riflessione su come utilizzare i fondi per ottenere il massimo impatto.

Il WEFO pubblica bandi aperti al settore pubblico e privato per la presentazione di proposte di progetti. I progetti devono essere coerenti con le linee guida stabilite dall'Unione europea e dall'UEO e sono supervisionati da un'organizzazione promotrice del progetto. Le linee guida offerte dal WEFO coprono diversi settori, quali la conformità, l'ammissibilità, l'approvvigionamento, le priorità economiche, la rendicontazione dei costi, il monitoraggio e la valutazione. Tutte queste informazioni sono disponibili al pubblico.

I progetti devono essere sottoposti a procedure di appalto competitive. Gli sponsor dei progetti registrano la loro idea nella sezione « Manifestazioni di interesse » del portale internet del governo. Essi devono indicare le modalità e gli obiettivi del progetto tenendo conto degli indicatori del programma e delle modalità utilizzate per garantire che gli interventi proposti siano in linea con i Quadri delle Priorità Economiche (Economic Prioritisation Frameworks). Per selezionare i progetti, il WEFO utilizza una serie di criteri multipli, tra cui: adeguatezza strategica, realizzazione, finanziamento e conformità, risultati, rapporto qualità-prezzo e sostenibilità a lungo termine. Quando il progetto è accettato per il finanziamento, il WEFO eroga la sovvenzione, controlla lo stato di avanzamento, ne valuta l'impatto e si assicura che il progetto sia conforme ai regolamenti.

Le amministrazioni pubbliche locali sono fondamentali per attuare politiche regionali efficaci

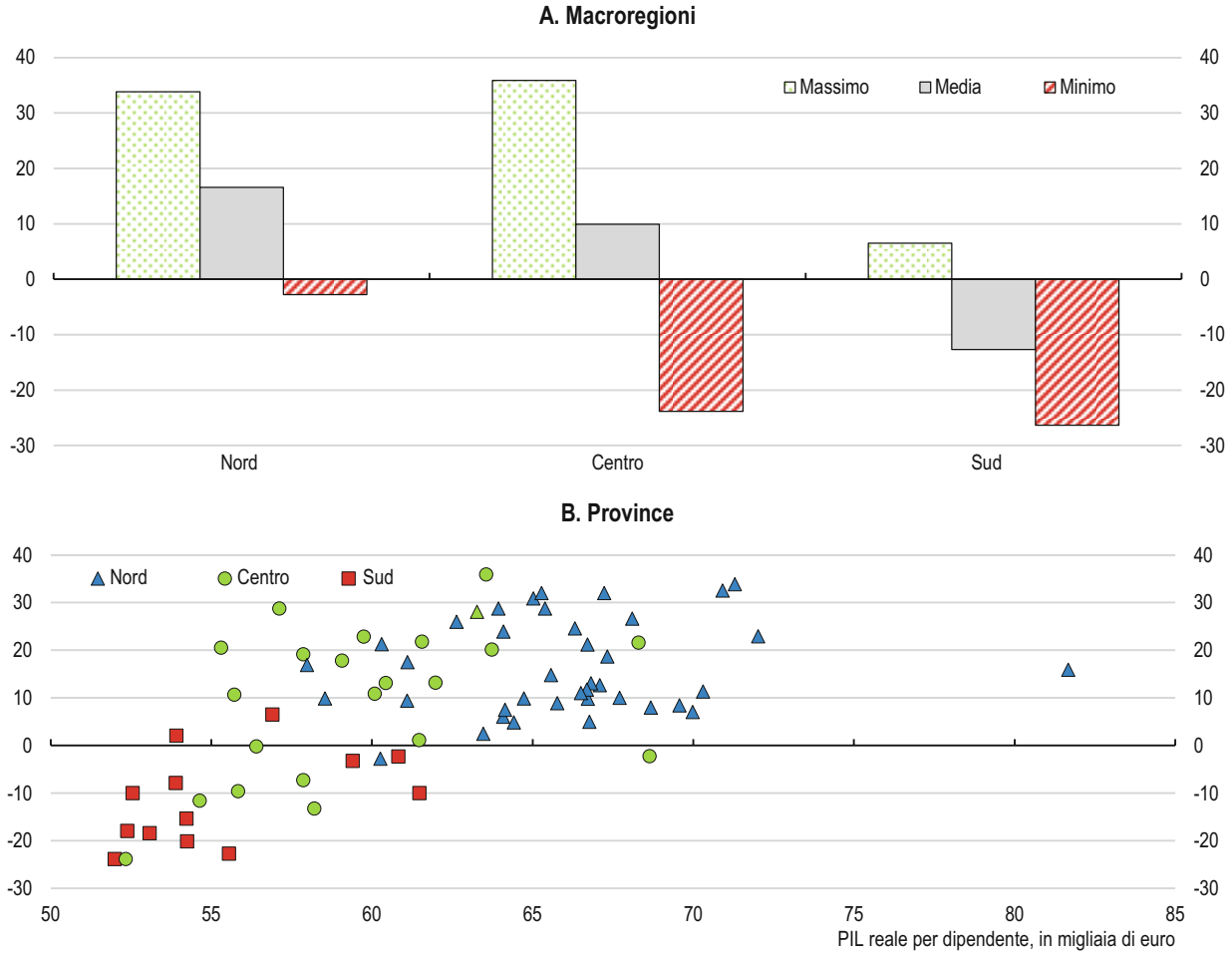
Il miglioramento della qualità dell'amministrazione pubblica locale è fondamentale per colmare il divario sociale e regionale dell'Italia. Le amministrazioni pubbliche locali nelle regioni in ritardo di sviluppo sono meno efficienti (Figura 1.41) e forniscono meno beni e servizi pubblici essenziali. Di conseguenza, queste regioni registrano una produttività e un tenore di

vita inferiori. I dati empirici indicano che l'efficienza della pubblica amministrazione porta ad una maggiore crescita della produttività a livello aziendale (Garda, Fadic and Pisu, 2019).

In Italia, i governi subnazionali sono responsabili della fornitura di molti beni e servizi pubblici, sebbene questi siano spesso finanziati da trasferimenti dello Stato (Tabella 1.10). Mentre le politiche di sviluppo regionale prevedono alcune risorse aggiuntive, la spesa pubblica per i beni e i servizi pubblici standard rende nulli questi ulteriori risorse. Le politiche di sviluppo regionale da sole, dato il loro budget limitato e la dipendenza dall'implementazione da parte dei governi subnazionali, difficilmente compenseranno l'inefficiente e insufficiente fornitura di beni e servizi pubblici di base e promuoveranno la convergenza regionale (Cannari, Magnani and Pellegrini, 2009).

Figura 1.40. La maggiore efficienza dei comuni è associata a una maggiore produttività

Indice medio di efficienza amministrativa, 2015



Nota: L'indice di efficienza amministrativa è la differenza percentuale tra il fabbisogno di spesa, valutato in considerazione delle condizioni di ciascuna regione e la spesa realizzata.
Fonte: Banca dati Regional Statistics dell'OCSE e OpenCivitas.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933949060

Migliorare l'efficienza dell'amministrazione pubblica centrale e locale è quindi fondamentale per promuovere la convergenza regionale (Barca, 2009; OECD, 2009). Il sottosviluppo locale può riflettere sia la mancanza di capacità o la riluttanza delle élite locali

ad affrontare le cause del persistente sottoutilizzo delle risorse e dell'esclusione sociale. Il governo centrale dovrebbe concentrarsi sul raggiungimento dei miglioramenti necessari alla governance locale e alla pubblica amministrazione e sul miglioramento delle scelte dei governi locali (Barca, McCann and Rodríguez-Pose, 2012). Questo approccio si è rivelato efficace per gli Stati Uniti (Glaeser and Gottlieb, 2009; Austin, Glaeser and Summers, 2018). In Francia, una migliore regolamentazione che promuove la crescita nelle città in ritardo di sviluppo (come una più efficiente amministrazione pubblica locale) è stata in grado di aumentare la produttività aggregata e il benessere, mentre i sussidi per incoraggiare le imprese a stabilirsi in tali luoghi hanno avuto l'effetto opposto (Cecile Gaubert, 2018).

Aumentare la trasparenza e la responsabilità sarà utile. La creazione di piattaforme e reti di esperti per l'identificazione e la diffusione delle migliori pratiche e l'ulteriore promozione del confronto sui criteri di valutazione a livello centrale e subnazionale può rendere i politici e i dirigenti pubblici più responsabili nei confronti della popolazione e la popolazione più consapevole delle migliori pratiche disponibili. Le amministrazioni pubbliche a livello centrale e locale che ripetutamente non raggiungono gli standard minimi o gli obiettivi concordati dovrebbero essere oggetto di un processo di riorganizzazione che comporti, se necessario, cambiamenti di gestione e riqualificazione del personale.

Sfruttare le economie di agglomerazione per promuovere lo sviluppo regionale

In Italia e in altri Paesi avanzati, le città sono un importante motore di crescita e innovazione, e incidono in modo significativo sull'attività economica e sull'occupazione. Nei Paesi dell'OCSE, le aree metropolitane (definite come agglomerati urbani con più di 500.000 abitanti) rappresentano circa la metà della popolazione e più della metà del PIL. I risultati economici e sociali delle città sono influenzati da vari fattori, ma nella maggior parte delle città si riscontrano alcune tendenze di fondo. Ad esempio, le città più grandi (in termini di popolazione) sono generalmente più produttive. La maggiore produttività e la prosperità delle città contribuiscono anche a migliorare i risultati economici del territorio circostante fino ad una distanza di 200-300 chilometri (OECD, 2015).

Le grandi città ad alta densità hanno un impatto positivo sull'ambiente. Le città più grandi ottengono buoni risultati in termini di contributo pro capite alla tenuta del suolo o al cambiamento climatico. Diffondere la popolazione su aree più ampie non produrrebbe grandi benefici ecologici. L'espansione urbana intorno alle città italiane ha contribuito all'aumento delle aree edificate. La densità di popolazione nelle aree metropolitane italiane è diminuita e la frammentazione degli insediamenti urbani è aumentata (OECD, 2018). In Italia, la percentuale di popolazione urbana residente al di fuori dei centri di aree urbane funzionali è superiore alla media OCSE (OECD, 2018). I residenti dei comuni periferici hanno maggiori probabilità che in passato di lavorare nei centri urbani, il che aumenta il pendolarismo. L'aumento dell'espansione urbana favorisce la dipendenza dalle auto e la congestione del traffico, aumenta notevolmente l'inquinamento, il consumo energetico e le emissioni di CO2 (OECD, 2018).

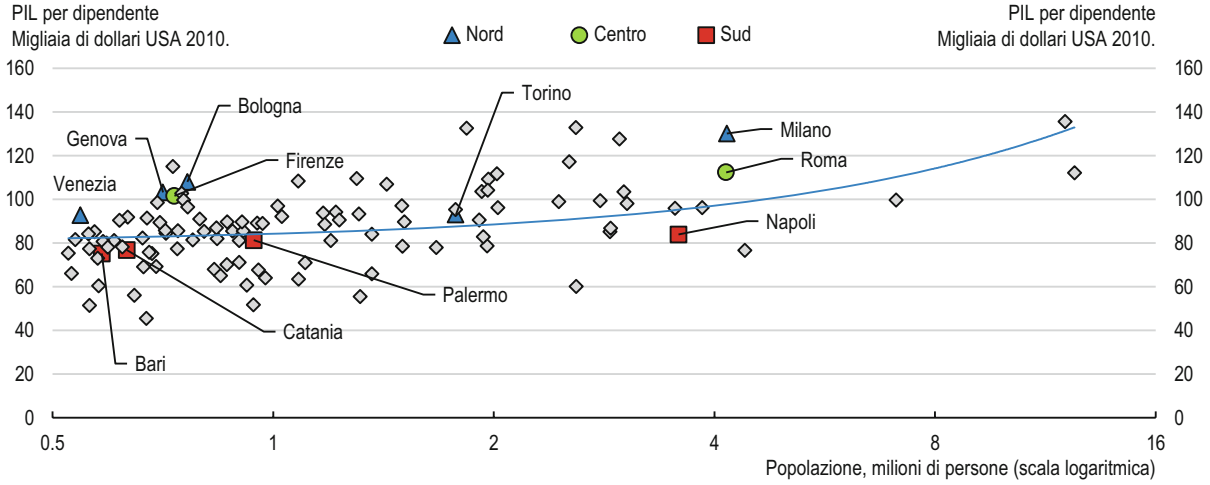
In Italia, il vantaggio in termini di produttività delle aree metropolitane non è diverso da quello delle aree europee (Figura 1.41). Tuttavia, le aree metropolitane italiane nelle regioni meridionali hanno livelli di produttività del lavoro inferiori a quelli delle aree settentrionali, a parità di popolazione, il che indica economie di agglomerazione più deboli.

Le aree metropolitane del Sud hanno una densità di popolazione simile a quelle del Nord, e questo suggerisce che la densità di popolazione delle città o la struttura delle città non spiega le differenze di produttività (Figura 1.42). Giovanelli e Pisu (2019) mostrano come l'efficienza della pubblica amministrazione locale sia positivamente associata alla forza delle economie delle agglomerazioni.

Una ricerca dell'OCSE ha mostrato che la struttura degli organi di governo delle earee metropolitane è una determinante importante della loro performance economica, sociale e ambientale.Gli organi di governo metropolitani italiani sono deboli. Questo perché il loro insediamento è incompleto, giacché avendo rifiutato una modifica costituzionale nel dicembre 2016 le province hanno mantenuto le funzioni che avrebbero dovuto essere trasferite agli organismi metropolitani (Riquadro 1.11). In questo assetto istituzionale, tre fattori ostacolano il funzionamento degli organi di governo metropolitani: sovrapposizione di responsabilità con quelle delle regioni e dei comuni (Tabella 1.9); confini amministrativi che non corrispondono alle aree urbane funzionali (Figura 1.43); budget ridotti.

Figura 1.41. Aree metropolitane e produttività del lavoro in Europa

2014 o ultimo anno disponibile



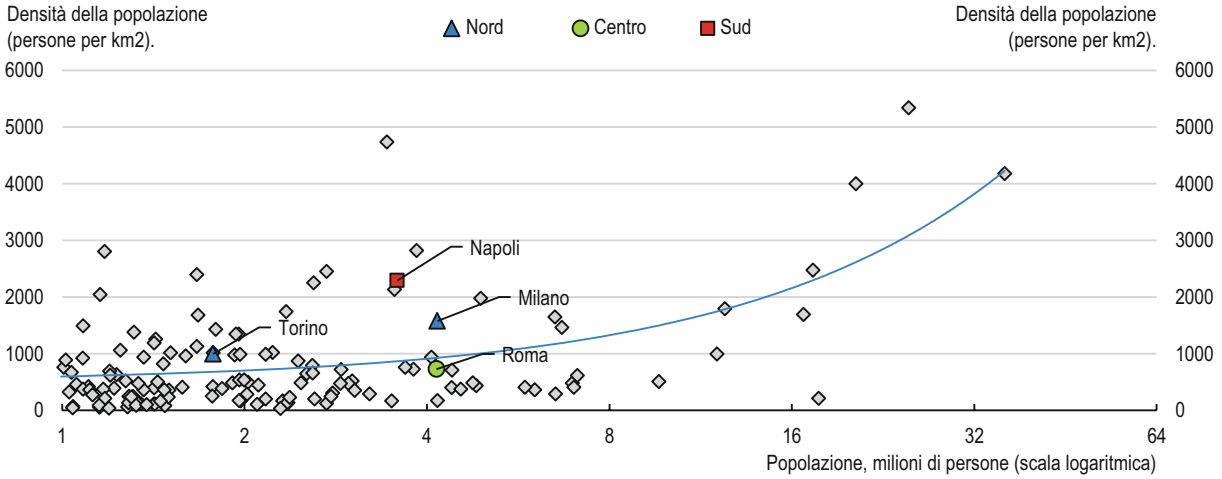
Nota: Le aree metropolitane hanno una popolazione pari o superiore a 500.000 abitanti e sono ubicate in oltre 30 Paesi dell'OCSE, definiti sulla base di una definizione funzionale armonizzata sviluppata dall'OCSE, in collaborazione con la Commissione europea.
Fonte: Base dati *Metropolitan Areas* e *Regional Statistics* dell'OCSE.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933949079

Un sistema di governance efficace migliorerebbe il coordinamento delle politiche tra i comuni. Il coordinamento delle politiche è particolarmente importante nelle aree metropolitane, dove i confini comunali non corrispondono all'attuale area urbana funzionale, ma ai confini amministrativi del passato. Questa discrepanza contribuisce ai problemi di coordinamento e accresce la necessità di strutture di governance efficaci (Riquadro 1.10).

Figura 1.42. Densità delle aree metropolitane

2014 o ultimo anno disponibile



Nota: Le aree metropolitane hanno una popolazione pari o superiore a 500.000 abitanti e sono ubicate in oltre 30 Paesi dell'OCSE, definiti sulla base di una definizione funzionale armonizzata sviluppata dall'OCSE, in collaborazione con la Commissione europea.
Fonte: Banca dati *Metropolitan Areas* e *Regional Statistics* dell'OCSE.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933949098

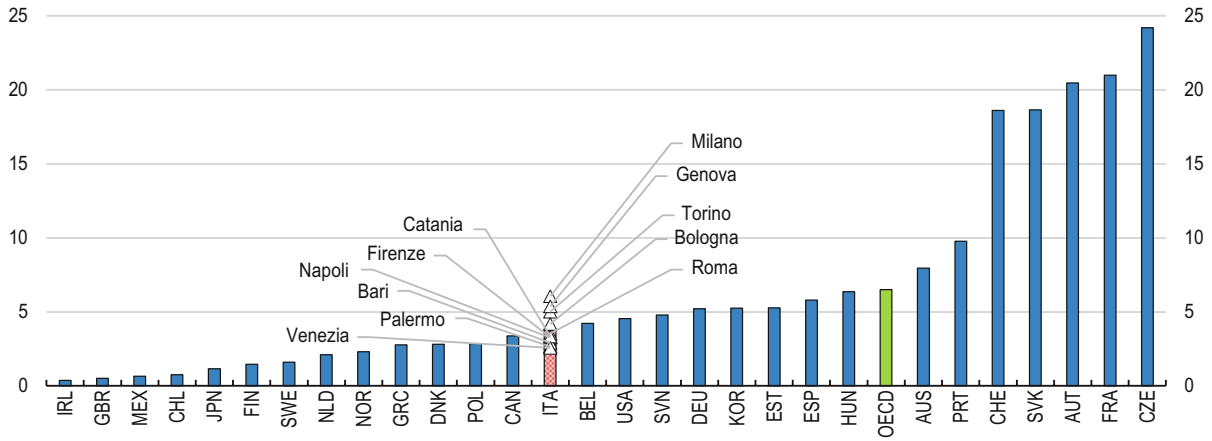
Tabella 1.9. In aree importanti le responsabilità degli enti metropolitani si sovrappongono a quelle delle regioni e dei comuni

Funzione	Competenze in conflitto e sovrapposizione di competenze
Pianificazione strategica	I piani strategici sono generalmente promossi dai comuni o dalle regioni.
Sviluppo economico e sociale	Le regioni sono le principali responsabili della gestione dei fondi strutturali europei.
Pianificazione territoriale generale	Gli enti metropolitani sviluppano piani territoriali generali metropolitani che entrano in vigore dopo l'approvazione delle leggi regionali.
Mobilità e infrastrutture di trasporto	Attualmente, gli enti metropolitani possono gestire solo le strade suburbane e il trasporto pubblico su strada (cioè gli autobus), mentre le regioni gestiscono le ferrovie metropolitane (il principale servizio di trasporto su questa scala).
Coordinamento dei servizi pubblici	Le Regioni gestiscono la maggior parte dei servizi pubblici sovracomunali (formazione professionale, approvvigionamento idrico, smaltimento dei rifiuti, gestione dei parchi, ecc.)
Coordinamento delle infrastrutture TIC	Le regioni gestiscono le infrastrutture TIC a banda larga e i servizi correlati

Fonte: Adattato da Crivello and Staricco (2017).

I progressi in questo settore dipenderanno dalla decisione delle regioni e dei comuni di condividere alcune delle loro funzioni con gli organismi metropolitani. Finora le regioni sono state riluttanti a trasferire alcune delle loro competenze; in alcuni casi (Torino, Milano, Firenze e Bologna) sono stati istituiti quadri cooperativi; in altri (Venezia, Napoli e Bari), le regioni hanno mostrato minore disponibilità ad adottare un approccio di collaborazione (Crivello and Staricco, 2017). L'introduzione di incentivi per promuovere la cooperazione tra le regioni e gli organi di governo metropolitani sarebbe auspicabile.

Figura 1.43. L'amministrazione delle aree metropolitane italiane è piuttosto frammentata
Numero di amministrazioni locali per 100 000 abitanti nelle aree metropolitane, 2014



Nota: La definizione OCSE-UE di aree urbane funzionali (FUA acronimo inglese) non è stata applicata a Islanda, Israele, Nuova Zelanda e Turchia. I dati relativi alla popolazione metropolitana sono stime basate su dati comunali degli ultimi due censimenti disponibili per ciascun Paese.
Fonte: Banca dati dell'OCSE *Metropolitan areas* e *Regional Statistics*.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933949117

Riquadro 1.10. Per una riforma efficace della governance delle aree metropolitane

La ricerca dell'OCSE ha individuato i seguenti elementi per migliorare le modalità di governance delle aree metropolitane:

- Incoraggiare la cooperazione a lungo termine: non esiste un modello unico di governance metropolitana, ma l'esperienza insegna che le riforme della governance metropolitana devono andare oltre i cambiamenti puramente istituzionali e costruire un processo di cooperazione a lungo termine. I governi centrali possono svolgere un ruolo chiave in questo processo fornendo leadership e incentivi.
- Adattare le modalità di governance alle condizioni locali: la presenza di un'autorità metropolitana non garantisce da sola un migliore coordinamento delle politiche, anche quando le strutture di governance ben funzionanti potrebbero dover evolvere. Un rischio comunemente incontrato è che i governi possano tentare di imitare uno specifico tipo di accordo di governance metropolitana che è considerato efficace in un luogo, ma che non può essere riprodotto senza adattamenti o variazioni in un diverso contesto socio-economico.
- Concentrarsi non solo sui risultati della riforma della governance, ma anche sul suo processo: quando si cerca di adottare un sistema di governance metropolitana, i governi dovrebbero valutare non solo i compromessi associati a ciascuna riforma, ma anche il processo di progettazione, attuazione e sostegno della riforma.

Fonte: OECD (2015)

Riquadro 1.11. La nascita degli enti metropolitani in Italia

Una modifica costituzionale del 2001 ha elevato gli organi di governo metropolitani al rango di enti istituzionali accanto a regioni, province e comuni. Tuttavia, sono rimasti tali solo sulla carta fino al 2014, quando una legge ha cercato di ridefinire le competenze delle province e degli organi di governo metropolitani. Questa legge ha trasferito agli organi di governo metropolitani tutte le funzioni delle province; e ha fissato i confini degli organi di governo metropolitani in funzione di quelli delle province. Inoltre, gli organi di governo metropolitani hanno acquisito nuove responsabilità che comprendono: lo sviluppo strategico delle aree metropolitane; lo sviluppo e la gestione integrata dei servizi, delle infrastrutture e delle reti di comunicazione; le relazioni internazionali.

La legge del 2014 faceva parte di un'ampia riforma costituzionale che mirava, tra l'altro, a eliminare le province e a trasferire i loro fondi e le loro responsabilità agli enti metropolitani. Ma la riforma costituzionale è stata respinta con un referendum nel dicembre 2016 e le amministrazioni provinciali hanno mantenuto le loro funzioni e i loro fondi, indebolendo il ruolo degli organi di governo metropolitani.

La governance e i risultati saranno probabilmente migliori quando i confini amministrativi coincideranno con l'area urbana funzionale. Tuttavia, questo vale solo per Bologna e Firenze. Per la maggior parte delle altre città, l'area urbana funzionale è più piccola dell'area metropolitana amministrativa; a Milano, Roma e Napoli la città è più piccola dell'area funzionale. Gli organi di governo metropolitani possono avere difficoltà a gestire lo sviluppo metropolitano in aree al di fuori dei loro confini amministrativi. Maggiori incentivi all'uso dei patti territoriali (accordi per coordinare le politiche e le azioni locali per promuovere lo sviluppo economico) e «accordi di programma» (accordi che favoriscono la cooperazione istituzionale nell'attuazione delle decisioni politiche) contribuirebbero a superare questo problema.

Finanziamento dei governi subnazionali in base alle esigenze e alle capacità

L'assegnazione delle risorse tra le regioni è un'importante leva per lo sviluppo regionale e la creazione di potenziali incentivi per le amministrazioni locali a migliorare le loro prestazioni. La legislazione del 2009 sul federalismo fiscale ha introdotto un nuovo meccanismo di perequazione fiscale orizzontale basato sul fabbisogno di spesa e sulla capacità fiscale dei governi subnazionali, in luogo dell'approccio della spesa storica (Riquadro 1.12). La quota di fondi assegnati alle amministrazioni locali in base ai bisogni (piuttosto che alla spesa storica) è salita al 45% nel 2018 dal 20% del 2015. Nel 2019 salirà ulteriormente al 60% e raggiungerà il 100% nel 2021 (SOSE, 2018).

Il nuovo sistema promette di rafforzare la responsabilità a livello locale e dovrebbe essere attuato come previsto. Ne può conseguire una più forte pressione sui politici locali per aumentare l'efficienza e l'efficacia delle amministrazioni pubbliche. I dati, la metodologia e i risultati di questo esercizio sono disponibili sul sito www.opencivitas.it. Oltre a consentire al governo centrale di determinare i trasferimenti alle amministrazioni locali in base alle esigenze reali, il volume dei dati disponibili e la facilità di accesso consentono di effettuare un'analisi comparativa delle amministrazioni locali su varie dimensioni, promuovendo così il confronto dei criteri valutazione.

Riquadro 1.12. Il federalismo fiscale in Italia

A seguito della legge 42/2009 sul federalismo fiscale, il governo sta attuando un nuovo meccanismo di perequazione fiscale basato sul fabbisogno effettivo di spesa. La legge del 2009 va nella stessa direzione della modifica costituzionale del 2001 della Costituzione. L'obiettivo di questa riforma è di attribuire maggiori responsabilità e rafforzare l'autonomia fiscale dei governi subnazionali (regioni, province, comuni e aree metropolitane), garantendo al tempo stesso la solidarietà e la coesione nazionale. La riforma mira anche a promuovere l'efficienza della pubblica amministrazione attraverso una maggiore responsabilità. Le politiche di competenza dei governi subnazionali variano, ma sono importanti e riguardano l'istruzione, le politiche del mercato del lavoro, la sanità e altre politiche (Tabella 1.10). I governi subnazionali sono responsabili di circa il 26% della spesa pubblica totale e di poco meno del 20% delle entrate totali (Figura 1.44).

Il nuovo sistema si basa sulle informazioni raccolte dai governi subnazionali per stimare il fabbisogno standard di spesa, i livelli standard di servizi e la capacità fiscale. Il divario fiscale è definito come la differenza tra il fabbisogno standard di spesa e la capacità fiscale. I trasferimenti sono quindi determinati sulla base del divario fiscale. La stima dei fabbisogni standard di spesa e dei livelli di servizio tiene conto delle caratteristiche geografiche e sociodemografiche della popolazione residente. Ad esempio, a livello comunale, il fabbisogno standard complessivo di spesa si basa su: caratteristiche demografiche e demografiche, livelli dei servizi forniti (numero di studenti e assistenza ai bambini disabili), caratteristiche geografiche (rischio sismico, altitudine, superficie), prezzi dei fattori produttivi (indice degli alloggi in affitto), difficoltà sociali (numero di famiglie in assoluta povertà), traffico e veicoli, turismo (numero di turisti e visitatori di musei), investimenti negli ultimi cinque anni e altri fattori. Brunello et al. (2014) e Ballanti et al. (2014) forniscono una spiegazione dettagliata della metodologia.

Tabella 1.10. Area di competenza dei governi subnazionali e percentuale di spesa

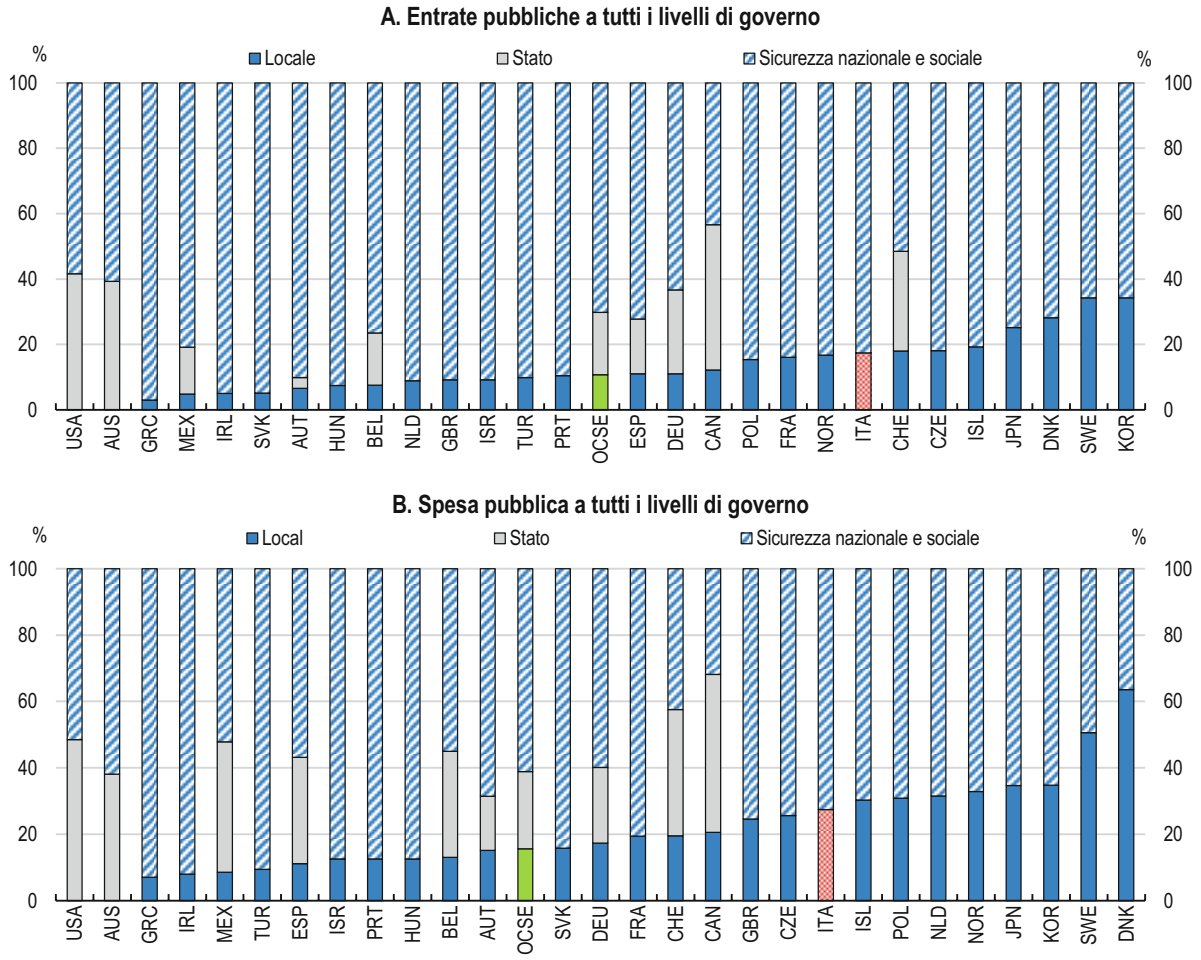
	Principali aree di competenza	Percentuale del totale della spesa pubblica
Regioni	Salute; Trasporti pubblici; Protezione sociale complementare; Istruzione superiore e formazione professionale.	19%
Provincie e aree metropolitane	Gestione della rete stradale provinciale; Gestione degli edifici pubblici delle scuole superiori; Protezione ambientale; Funzioni delegate dalle regioni nel trasporto pubblico locale e nella formazione professionale.	0,8%
Comuni	Protezione dell'ambiente e gestione dei rifiuti; Servizi sociali, asili e scuole materne; Servizi scolastici; Polizia locale; Trasporto locale e manutenzione delle strade locali; Anagrafe, Urbanistica e gestione del territorio, Cultura e tempo libero, Sviluppo economico	6,8%

Fonte: SOSE (2018)

Gli indici di efficienza delle amministrazioni subnazionali sono calcolati combinando il divario di spesa e il divario di produzione (*output gap*). Il divario di spesa è la differenza tra la spesa effettiva e il fabbisogno standard di spesa stimato. Questo può essere considerato un indice di efficienza orientato ai fattori produttivi. Il divario di produzione è la differenza tra il livello effettivo dei servizi forniti e il livello standard stimato dei servizi. Questo può essere considerato un indice di efficienza orientato alla produzione. L'Italia non è il primo paese ad adottare tale metodologia per valutare le prestazioni delle amministrazioni o agenzie locali, in particolare per quanto riguarda le esigenze di spesa. Esempi recenti includono il *Comprehensive Performance Assessment* in Inghilterra, l'*Australian Review of Government Service Provision* e il sistema norvegese KOSTRA (ad esempio: Mizel, 2008). La metodologia adottata dall'Italia è la più avanzata in tutti i Paesi dell'OCSE.

Figura 1.44. I governi regionali hanno ampie responsabilità in alcuni settori

Percentuale, 2016 o ultimo anno disponibile



Fonte: OCSE (2018), *Subnational governments in OECD countries: Key data* (opuscolo); OECD (2017), *Government at a Glance 2017*, OECD Publishing, Paris.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933949136

Raccomandazioni programmatiche

- Ridurre il cuneo fiscale sul reddito da lavoro per i lavoratori a basso reddito e i secondi percettori, abbassando i contributi sociali a carico del datore di lavoro e le riforme fiscali e previdenziali, mantenendo al tempo stesso la progressività del sistema dell'imposta sul reddito delle persone fisiche.
- Ridurre il reddito di cittadinanza con l'aumentare dei redditi per incoraggiare i beneficiari a cercare lavoro nel settore formale e introdurre un sussidio per i lavoratori a basso reddito.
- Semplificare i crediti d'imposta sul reddito delle persone fisiche e le prestazioni familiari, pur mantenendo la progressività dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e una prestazione familiare semplificata.
- Garantire la capacità di gestire il reddito di cittadinanza sviluppando e, se necessario, rafforzando i servizi di assistenza sociale dei comuni e instaurando una forte collaborazione con i centri per l'impiego.
- Elaborare e attuare un piano pluriennale per modernizzare i centri per l'impiego basato sull'applicazione degli standard dei servizi essenziali e su maggiori investimenti in sistemi informatici, strumenti di profilazione e risorse umane.
- Concedere ad ANPAL il potere di ristrutturare i servizi pubblici per l'impiego che reiteratamente non riescono a raggiungere gli obiettivi di prestazione concordati.
- Ampliare l'accesso a corsi di formazione e riqualificazione per adulti che forniscono certificazioni e sono progettati insieme ai datori di lavoro per soddisfare le esigenze del mercato del lavoro locale.
- Ampliare la disponibilità di posti in strutture di accoglienza per l'infanzia di qualità e abbordabili per i salari medi, dando la priorità alle regioni con un basso tasso di occupazione femminile.
- Razionalizzare e migliorare il coordinamento tra gli organismi coinvolti nelle politiche di sviluppo regionale rafforzando il ruolo e le competenze degli organi statali.
- Costruire piattaforme e reti di esperti per l'individuazione e la diffusione delle migliori pratiche in diversi settori politici e promuovere ulteriormente la *yardstick competition* (concorrenza per confronto) a livello centrale e subnazionale.
- Rafforzare gli organi di governo metropolitani trasferendo alcune delle competenze di regioni e province.
- Ristrutturare gli interventi relativi alla gestione dei rifiuti delle amministrazioni locali che reiteratamente non riescono a raggiungere gli obiettivi di raccolta e riciclaggio dei rifiuti.

Riferimenti bibliografici

Akgun, O., B. Cournède and J. Fournier (2017), "The effects of the tax mix on inequality and growth", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1447, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/c57eaa14-en.

Alm, J. (2005), "Taxing the "Family" in the Individual Income Tax", *Public Finance and Management*, Vol. 5/1, pp. 67-109, https://www.researchgate.net/publication/241558261 (consultato il 9 January 2019).

ATR (2018), *Rapporto annuale 2018*, Autorità di Regolazione dei Trasporti, Turin, http://www.autorita-trasporti.it/rapporti-annuali/rapporto-annuale-2018/ (consultato il 9 January 2019).

Austin, B., E. Glaeser and L. Summers (2018), "Saving the heartland: Place-based policies in 21st century America", *BPEA Conference Drafts, March 8–9, 2018*, Brookings Papers on Economic Activity, https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2018/03/3_austinetal.pdf (consultato il 29 October 2018).

Baldini, M. et al. (2018), "The Impact of REI on Italian Households' Income: A Micro and Macro Evaluation", *SSRN*, http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3167745.

Ballanti, D. et al. (2014), "A Simple Four Quadrants Model to Monitor the Performance of Local Governments", *CESifo Working Paper Series*, https://ideas.repec.org/p/ces/ceswps/_5062.html (consultato il 11 March 2019).

Barca, F. (2010), "Discussione a Politiche nazionali o regionali?", in L. Cannari, D. (ed.), *Atti del Convegno Il Mezzogiorno e la Politica Economica dell'Italia*, Banca d'Italia, Roma 26 novembre 2009.

Barca, F. (2009), *An agenda for a Reformed Cohesion Policy: A place-based approach to Meeting European Union Challenges and Expectations*, Independent Report prepared at the request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy, http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/future/barca_en.htm. (consultato il 21 September 2018).

Barca, F., P. McCann and A. Rodríguez-Pose (2012), "The Case for Regional Development Intervention: Place-Based versus Place-Neutral Approaches", *Journal of Regional Science*, Vol. 52/1, pp. 134-152, http://dx.doi.org/10.1111/j.1467-9787.2011.00756.x.

Bargain, O., K. Orsini and A. Peichl (2013), "Comparing Labor Supply Elasticities in Europe and the US: New Results", *SSRN*, http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2197817.

Bargain, O. and A. Peichl (2013), *Steady-State Labor Supply Elasticities: An International Comparison*, https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00805744.

Batty, E. et al. (2015), *Homeless people's experiences of welfare conditionality and benefit sanctions*, Crisis, London, http://www.crisis.org.uk.

Behncke, S., M. Frölich and M. Lechner (2007), "Public Employment Services and Employers: How Important are Networks with Firms?", *Discussion Paper*, No. 3005, IZA, http://dx.doi.org/10.15980/j.tzzz.2016.01.007.

Benedetti, F. (2018), *Viaggio nell'istruzione degli adulti in Italia: Alla scoperta di esigenze, problemi e soluzioni*, Istituto Nazionale Documentazione Innovazione Ricerca Educativa, Roma, http://www.indire.it/wp-content/uploads/2018/05/Viaggio-istruzione-adulti-in-Italia.pdf (consultato il 27 February 2019).

Bergseng, B., E. Degler and S. Luthi (2019, prossimamente), *Unlocking the Potential of Migrants Through VET – A VET Review of Germany*, OECD Publishing, Paris.

Boeri, T. (2019), *Audizione Presidenza Senato Roma, INPS, 4 febbraio 2019 Tito Boeri*, https://www.inps.it/docallegatiNP/Mig/Allegati/Audizione_Presidente_Boeri_3.1.pdf.

Brender, A. and M. Strawczynski (2018), "The Employment Effects of the EITC Program in Israel: Evidence on the Differential Effect of Family vs. Individual-Income Based Designs", https://portal.oecd.org/eshare/eco/pc/Deliverables/BBS/Background%20material/14%20Dec%20-%20M.%20Strawczynski.pdf.

Bronzini, R., G. Caramellino and S. Magri (2017), "Venture Capitalists at Work: What are the Effects on the Firms They Finance?", *Bank of Italy Working Papers*, No. 1131, Banca d'Italia, Roma, http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3048277.

Browne, J. and H. Immervoll (2017), "Mechanics of replacing benefit systems with a basic income: comparative results from a microsimulation approach", *The Journal of Economic Inequality*, Vol. 15/4, pp. 325-344, http://dx.doi.org/10.1007/s10888-017-9366-6.

Browne, J. et al. (2019, prossimamente), *TaxBEN: The OECD tax-benefit model*, OECD.

Brunello, G., P. Francesco and M. Stradiotto (2015), *I Fabbisogni Standard dei Comuni e delle Provincie*.

Bugamelli, M. et al. (2017), "Back on track? A Macro-micro Narrative of Italian Exports", *Bank Italy Occasional Papers*, No. 399, Banca d'Italia, https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/qef/2017-0399/QEF_399_17.pdf (consultato il 9 January 2019).

Bulman, T., M. Pisu, D. Pacifico and O. Rastrigina (2019, prossimamente), *Tax and benefit reforms to support inclusiveness, productivity and growth in Italy,* OECD Economics Department Working Papers.

Cannari, L., Magnani and G. Pellegrini (2009), "Quali Politiche per il Mezzogiorno?", in L. Cannari, D. (ed.), *Atti del Convegno Il Mezzogiorno e la Politica Economica dell'Italia*, Banca d'Italia, Roma 26 novembre 2009.

Causa, O., M. Hermansen and N. Ruiz (2016), "The Distributional Impact of Structural Reforms", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1342, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/5jln041nkpwc-en.

Cecile Gaubert (2018), "Firm Sorting and Agglomeration", *American Economic Review*, Vol. 108/11, pp. 3117-3153, http://dx.doi.org/10.1257/aer.20150361.

Chiades, P. and V. Mengotto (2016), "Il calo degli investimenti nei Comuni tra Patto di stabilità interno e carenza di risorse", *Economia Pubblica* 2, pp. 5-44, http://dx.doi.org/10.3280/EP2015-002001.

Colonna, F. and S. Marcassa (2015), "Taxation and female labor supply in Italy", *IZA Journal of Labor Policy*, http://dx.doi.org/10.1186/s40173-015-0030-0.

Commissione 11a del Senato della Repubblica (2019), *Audizione del Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio DDL n. 1018 – Conversione in legge del DL 28 gennaio 2019, n. 4 recante disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni*, Italian Senate, Rome, http://www.upbilancio.it/wp-content/uploads/2019/02/Audizione_5_2_2019_Pisauro.pdf.

Corte dei Conti (2018), *Andamenti della Gestione Finanziaria degli Enti Locali nel Primo Anno di Applicazione della Contabilità Armonizzata*, Corte dei Conti, Roma, http://www.cortedeiconti.it.

Corte dei Conti (2018), *Relazione Annuale 2017: I Rapporti Finanziari con l'Unione europea e l'Utilizzazione dei Fondi Comunitari*, Corte dei Conti, http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/_documenti/controllo/sez_contr_affari_com_internazionali/2017/delibera_19_2017_relazione.pdf (consultato il 21 September 2018).

Crepaldi, C. et al. (2017), *Minimum Income Policies in EU Member States*, European Parliament, http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/595365/IPOL_STU%282017%29595365_EN.pdf.

Crivello, S. and L. Staricco (2017), "Institutionalizing Metropolitan cities in Italy. Success and limits of a centralistic, simplifying approach", *Urban Research & Practice*, pp. 1-11, http://dx.doi.org/10.1080/17535069.2017.1307001.

D'Alessio, G. (2017), "Benessere, Contesto Socio-Economico e Differenze di Prezzo: il Divario tra Nord e Sud", *Bank of Italy Occasional Papers, N. 385*, https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/qef/2017-0385/index.html?com.dotmarketing.htmlpage.language=102 (consultato il 26 July 2018).

Dasgupta, M. (2016), *Moving from Informal to Formal Sector and what It Means for Policymakers*, World Bank Jobs and Development Blog, http://blogs.worldbank.org/jobs/moving-informal-formal-sector-and-what-it-means-policymakers (consultato il 14 September 2018).

Eissa, N. and H. Hoynes (2004), "Taxes and the labor market participation of married couples: the earned income tax credit", *Journal of Public Economics*, Vol. 88/9-10, pp. 1931-1958, http://dx.doi.org/10.1016/j.jpubeco.2003.09.005.

Commissione europea (2018), *2018 European Semester: Assessment of progress on structural reforms, prevention and correction of macroeconomic imbalances, and results of in-depth reviews under Regulation (EU) No 1176/2011*, European Commission, Brussels, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2018-european-semester-country-report-communication_en.pdf.

Commissione europea (2018), *Commision Guidance on Innovation Procurement*, https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/3/2018/EN/C-2018-3051-F1-EN-MAIN-PART-1.PDF.

Commissione europea (2018), *Compliance Report, ESM Stability Support Programme for Greece, Third Review*, Commissione europea, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/compliance_report_3r_to_ewg_2018_03_02_1.pdf.

Commissione europea (2018), *The 2018 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the 28 EU Member States (2016-2070)*, European Commission, http://dx.doi.org/10.2765/615631 (consultato il 6 January 2019).

Federico, G. et al. (2017), "The Origins of the Italian Regional Divide: Evidence from Real Wages, 1861-1913", *Quaderni del Dipartimento di Economia Politica e Statistica*, University of Siena, https://www.deps.unisi.it/sites/st02/files/allegatiparagrafo/17-02-2017/748.pdf (consultato il on 17 September 2018).

Felice, E. (2010), "Regional Development: Reviewing the Italian Mosaic", *Journal of Modern Italian Studies*, Vol. 15/1, pp. 64-80, http://dx.doi.org/10.1080/13545710903465556.

Felice, E. (2007), *Divari Regionali e Intervento Pubblico*, Il Mulino, https://books.google.fr/books/about/Divari_regionali_e_intervento_pubblico.html?id=HI7sAAAAMAAJ&redir_esc=y (consultato il 17 September 2018).

Felice, E. and A. Lepore (2017), "State Intervention and Economic Growth in Southern Italy: the Rise and Fall of the 'Cassa per il Mezzogiorno' (1950–1986)", *Business History*, Vol. 59/3, pp. 319-341, http://dx.doi.org/10.1080/00076791.2016.1174214.

Felice, E. and G. Vecchi (2015), "Italy's Growth and Decline, 1861–2011", *Journal of Interdisciplinary History*, Vol. 45/4, pp. 507-548, http://dx.doi.org/10.1162/JINH_a_00757.

Figari, F. and E. Narazani (2017), "Female Labour Supply and Childcare in Italy", *JRC Working Papers on Taxation and Structural Reforms* 02/2017, https://ec.europa.eu/jrc.

ForumPA (2018), *Libro bianco sull'Innovazione della PA*, https://librobianco-innovazione-pa2018-final.readthedocs.io/it/latest/index.html (consultato il 9 January 2019).

Frazer, H. and E. Marlier (2009), *Minimum Income Schemes Across EU Member States*, EU Network of Independent Experts on Social Inclusion, https://www.eesc.europa.eu/resources/docs/minimum-income-schemes-across-eu-member-states_october-2009_en.pdf.

Frazer, H. and E. Marlier (2009), *Minimum Income Schemes Across EU Member States - Synthesis report*, Commissione europea.

Ghetti, V. (2012), *Il Fattore Famiglia Lombardo: una sperimentazione opportuna?*, http://www.lombardiasociale.it/2012/09/19/il-fattore-famiglia-lombardo-una-sperimentazione-opportuna/ (consultato il 28 September 2018).

Glaeser, E. and J. Gottlieb (2009), "The Economics of Place-Making Policies", *Brookings Papers on Economic Activity*, Vol. 39/1, pp. 155-253, https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2008/03/2008a_bpea_glaeser.pdf (consultato il 29 October 2018).

Guillemette, Y. and D. Turner (2018), "The Long View: Scenarios for the World Economy to 2060", *OECD Economic Policy Papers*, No. 22, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/b4f4e03e-en.

Immervoll, H. et al. (2011), "Optimal tax and transfer programs for couples with extensive labor supply responses", *Journal of Public Economics*, Vol. 95/11-12, pp. 1485-1500, http://dx.doi.org/10.1016/j.jpubeco.2011.06.005.

IPA (2016), *National Infrastructure Delivery Plan 2016–2021*, Infrastructure and Projects Authority, London, http://www.gov.uk/government/publications (consultato il 9 January 2019).

ISPRA (2017), *Annuario dei Dati Ambientali*, Instituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale, https://annuario.isprambiente.it/ (consultato il 8 January 2019).

ISTAT (2016), *Asili Nido e Altri Servizi Socio-Educativi per la Prima Infanzia: Il Censimento delle Unità di Offerta e la Spesa dei Comuni*, https://www.istat.it/it/files//2016/11/asili-nido.pdf (consultato il 27 February 2019).

Iudicone, F. (2017), *Italy: Latest working life developments-Q4 2016*, Eurofoound, https://www.eurofound.europa.eu/publications/article/2017/italy-latest-working-lifedevelopments-q4-2016.

Jeon, S. (2019, prossimamente), *Unlocking the Potential of Migrants through VET – A Cross-country review*, OECD Publishing, Paris.

Jessoula, M. and E. Pavolini (2017), *ESPN Thematic Report on Access to Social Protection for People Working on Non-standard Contracts and as Self-employed-Italy*, https://www.researchgate.net/publication/316922667.

Johansson, Å. (2016), "Public Finance, Economic Growth and Inequality: A Survey of the Evidence", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1346, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/094bdaa5-en.

Jütting, J., J. Parlevliet and T. Xenogiani (2009), "Informal Employment Re-loaded", *IDS Bulletin*, Vol. 39/2, pp. 28-36, http://dx.doi.org/10.1111/j.1759-5436.2008.tb00442.x.

Koźluk, T. (2014), "The Indicators of the Economic Burdens of Environmental Policy Design – Results from the OECD Questionnaire", No. 1178, OECD Publishing, Paris, http://www.oecd.org/eco/workingpapers (consultato il 8 January 2019).

Kuczera, M. and S. Jeon (2019, prossimamente), *OECD Review of VET in Sweden*, OECD Publishing, Paris.

La Spina, A. (2003), *La Politica per il Mezzogiorno*, Il Mulino, https://books.google.fr/books?id=2pGRAAAAIAAJ&q=La+politica+per+il+Mezzogiorno&dq=La+politica+per+il+Mezzogiorno&hl=fr&sa=X&ved=0ahUKEwj9zK7CgcXdAhXOz4UKHXVfCkAQ6AEIKDAA (consultato il 18 September 2018).

León, M. and E. Pavolini (2014), "'Social Investment' or Back to 'Familism': The Impact of the Economic Crisis on Family and Care Policies in Italy and Spain", *South European Society and Politics*, Vol. 19/3, pp. 353-369, http://dx.doi.org/10.1080/13608746.2014.948603.

Lerner, A. et al. (2018), "Governing the gaps in water governance and land-use planning in a megacity: The example of hydrological risk in Mexico City", *Cities*, http://dx.doi.org/10.1016/J.CITIES.2018.06.009.

Luca, G., C. Rossetti and D. Vuri (2014), "In-work benefits for married couples: an ex-ante evaluation of EITC and WTC policies in Italy", *IZA Journal of Labor Policy*, http://dx.doi.org/10.1186/2193-9004-3-23.

Marini, A. et al. (2019), *A Quantitative Evaluation of the Greek Social Solidarity Income*, World Bank, http://documents.worldbank.org/curated/en/882751548273358885/pdf/133962-WP-P160622-Evaluation-of-the-SSI-Program-Jan-2019.pdf (consultato il 11 February 2019).

Martins, P. and S. Pessoa e Costa (2014), "Reemployment and Substitution Effects from Increased Activation: Evidence from Times of Crisis", *8600*, No. 8600, IZA, http://ftp.iza.org/dp8600.pdf.

McColl, C. and G. Aggett (2007), "Land-use forecasting and hydrologic model integration for improved land-use decision support", *Journal of Environmental Management*, Vol. 84/4, pp. 494-512, http://dx.doi.org/10.1016/J.JENVMAN.2006.06.023.

Ministero dell'Economia e delle Finanze (2017), *2018 Round of EPC-WGA Projections – Italy's Fiche on Pensions*, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/final_country_fiche_it.pdf.

MEF, Dip. delle Finanze (2018), *Nota di Aggiornamento del Documento di Economia e Finanza: Rapporto sui Risultati Conseguiti in Materia di Misure di Contrasto all'Evasione Fiscale e Contributiva*, MEF, Dip. delle Finanze, Roma, http://www.mef.gov.it/inevidenza/documenti/Rapporto_evasione_2017.pdf (consultato il 8 January 2019).

MEF, Dip. delle Finanze (2014), *Rapporto sull'Evasione Fiscale*, MEF, Dip. delle Finanze, Roma, http://www.mef.gov.it/inevidenza/article_0020.html.

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (2018), "Il Nuovo ISEE – Rapporto di monitoraggio 2016", *Quaderno della Ricerca Sociale*, Vol. 42.

Mizel, L. (2008), *Promoting Performance: Using Indicators to Enhance the Effectiveness of Sub Central Spending*.

Motta, M. (2011), "Le criticità dell'Isee", *Prospettive Socili e Sanitarie*, Vol. 2011/16-18, pp. 9-12, https://prospettivesocialiesanitarie.it/irpet/appendice-irpet_PSS1116-18.pdf (consultato il 28 September 2018).

Nedelkoska, L. and G. Quintini (2018), "Automation, skills use and training", *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No. 202, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/2e2f4eea-en.

OECD (2018), *Developing Robust Project Pipelines for Low-Carbon Infrastructure*, Green Finance and Investment, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264307827-en.

OECD (2018), *Good Jobs for All in a Changing World of Work: The OECD Jobs Strategy*, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264308817-en.

OECD (2018), *Job Creation and Local Economic Development 2018: Preparing for the Future of Work*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264305342-en.

OECD (2018), *OECD Economic Surveys: Greece 2018*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-grc-2018-en.

OECD (2018), *Opportunities for All: A Framework for Policy Action on Inclusive Growth*, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264301665-en.

OECD (2018), *Rethinking Urban Sprawl: Moving Towards Sustainable Cities*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264189881-en.

OECD (2017), *Getting Infrastructure Right: A framework for better governance*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264272453-en.

OECD (2017), *Getting Skills Right: Skills for Jobs Indicators*, Getting Skills Right, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264277878-en.

OECD (2017), *Government at a Glance 2017*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2017-en.

OECD (2017), *OECD Economic Surveys: Italy 2017*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-ita-2017-en.

OECD (2017), *OECD Employment Outlook 2017*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2017-en.

OECD (2017), *Starting Strong 2017: Key OECD Indicators on Early Childhood Education and Care*, Starting Strong, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264276116-en.

OECD (2015), *Governing the City*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264226500-en.

OECD (2015), *OECD Economic Surveys: Italy 2015*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-ita-2015-en.

OECD (2015), *OECD Employment Outlook 2015*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2015-en.

OECD (2015), *Taxation of SMEs in OECD and G20 Countries*, OECD Tax Policy Studies, No. 23, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264243507-en.

OECD (2015), *The Metropolitan Century: Understanding Urbanisation and its Consequences*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264228733-en.

OECD (2014), *How's Life in Your Region?: Measuring Regional and Local Well-being for Policy Making.*, OECD Publishing, Paris.

OECD (2013), *OECD Economic Surveys: Italy 2013*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-ita-2013-en.

OECD (2012), *Reducing opportunities for tax non-compliance in the underground economy*, OECD Publishing, Paris, http://www.oecd.org/tax/forum-on-tax-administration/publications-and-products/sme/49427993.pdf (consultato il 8 January 2019).

OECD (2011), *Taxation and Employment*, OECD Tax Policy Studies, No. 21, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264120808-en.

OECD (2009), *How Regions Grow: Trends and Analysis*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264039469-en.

OECD (2019, prossimamente), *Connecting People with Jobs: Italy*, OECD Publishing, Paris.

OECD (2019, prossimamente), *OECD Capital Markets Rewiew: Italy 2018 Mapping Report*, OECD Publishing, Paris.

OECD/The World Bank/UN Environment (2018), *Financing Climate Futures: Rethinking Infrastructure*, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264308114-en.

Olivetti, C. and B. Petrongolo (2016), "The Evolution of Gender Gaps in Industrialized Countries", *SSRN*, http://dx.doi.org/10.1146/annurev-economics-080614-115329.

Pacifico, D. et al. (2018), "Faces of Joblessness in Italy: A People-centred perspective on employment barriers and policies", *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No. 208, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/e5d510c2-en.

Pareliussen, J., H. Hwang and H. Viitamäki (2018), "Basic income or a single tapering rule? Incentives, inclusiveness and affordability compared for the case of Finland", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1464, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/d8c0fbc4-en.

Perotti, R. (2018), *Agevolazioni Fiscali: Alcune Proposte di Riforma*, Unpublished Report, http://download.repubblica.it/pdf/2018/economia/agevolazioni-fiscali.pdf (consultato il 8 January 2019).

Pisu, M., P. Garda and M. Fadic (2019, prossimamente), *The effect of public sector efficiency on firm-level productivity: Evidence from a spatial discontinuity design,* OECD Economics Department Working Paper.

Pisu, M. and F. Giovannelli (2019, prossimamente), *Agglomeration economies in Italy,* OECD Economics Department Working Paper.

PWC (2018), *The Italian NPL market: What's Next?*, Price Waterhouse Coopers, https://www.pwc.com/it/it/publications/npl-market.html.

Roy, R. and N. Braathen (2017), "The Rising Cost of Ambient Air Pollution thus far in the 21st Century: Results from the BRIICS and the OECD Countries", *OECD Environment Working Papers*, No. 124, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/d1b2b844-en.

Sacchi, S. (2018), "The Italian Welfare State in the Crisis: Learning to Adjust?", *South European Society and Politics*, http://dx.doi.org/10.1080/13608746.2018.1433478.

SOSE (2018), *The Reform of Corrective and Compensatory Mechanisms in Italy and the Analysis of the Fiscal Gap as a Tool to Orientate Local Fiscal Policy*, https://www.sose.it/sites/default/files/inline-files/Lithuania%20SOSE_presentation_for_SRSS_Lithuania_meeting_29jan%20%28003%29%20%5BSola%20lettura%5D.pdf.

Stutzer, A. and B. Frey (2008), "Stress that Doesn't Pay: The Commuting Paradox", *Scandinavian Journal of Economics*, Vol. 110/2, pp. 339-366, http://dx.doi.org/10.1111/j.1467-9442.2008.00542.x.

Sutherland, H. and F. Figari (2013), *EUROMOD: the European Union tax-benefit microsimulation model*, http://www.flemosi.be.

Tavora, I. (2012), "The southern European social model: familialism and the high rates of female employment in Portugal", *Journal of European Social Policy*, Vol. 22/1, pp. 63-76, http://dx.doi.org/10.1177/0958928711425269.

Thomas, A. and P. O'Reilly (2016), "The Impact of Tax and Benefit Systems on the Workforce Participation Incentives of Women", *OECD Taxation Working Papers*, No. 29, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/d950acfc-en.

Veneri, P. and F. Murtin (2016), "Where is inclusive growth happening? Mapping multi-dimensional living standards in OECD regions", *OECD Statistics Working Papers*, No. 2016/1, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/5jm3nptzwsxq-en.

Viesti, G. (2011), "Italian Regional Policies in the Last Twenty Years and Their Results", *Journal of Industrial and Business Economics*, Vol. 38/4, pp. 95-137, http://profgviesti.it/wp-content/uploads/2013/04/20111Viesti.pdf (consultato il 21 September 2018).

Williams, C. and F. Lapeyre (2017), "Dependent Self-Employment: Trends, Challenges and Policy Responses in the EU", *SSRN*, http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3082819.

Work and Pensions Committee (2018), *Benefit Sanctions*, House of Commons, London, https://publications.parliament.uk/pa/cm201719/cmselect/cmworpen/955/955.pdf (consultato il 22 January 2019).

Wright, S. et al. (2016), *First Wave Findings: Universal Credit*, Economic and Social Research Council, York, http://www.welfareconditionality.ac.uk (consultato il 22 January 2019).

Zamagni, V. (2010), "Comments on the paper by Emanuele Felice", *Journal of Modern Italian Studies*, Vol. 15/1, pp. 81-83, http://dx.doi.org/10.1080/13545710903465564.

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, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Irlanda, Islanda, Israele, Italia, Giappone, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Messico, Norvegia, Nuova Zelanda, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Regno Unito, Repubblica Ceca, Repubblica di Lettonia, Repubblica Slovacca, Repubblica di Slovenia, Spagna, Stati Uniti, Svezia, Svizzera, Turchia e Ungheria. L'Unione europea partecipa ai lavori dell'OCSE.

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

OECD PUBLISHING, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16
ISBN 978-92-64-53445-2 – 2019

Studi Economici dell'OCSE

ITALIA

Negli ultimi anni, l'economia italiana ha segnato una modesta ripresa, sostenuta dalle condizioni economiche globali, da una politica monetaria espansiva e dalle riforme strutturali. Tuttavia, recentemente, la ripresa è rallentata e l'Italia continua a subire le conseguenze di problemi sociali ed economici che perdurano. Il tenore di vita degli italiani è quasi pari al livello rilevato nel 2000 e i tassi di povertà dei giovani restano alti. Negli ultimi decenni, le grandi disparità regionali si sono ampliate. Un pacchetto di riforme completo volto ad aumentare la produttività e la crescita dell'occupazione è essenziale per una crescita e un'inclusione sociale più solide. Le prestazioni relative all'esercizio di un'attività professionale e un regime di reddito garantito moderato dovrebbero far crescere l'occupazione e ridurre la povertà, a condizione che tali strumenti siano sostenuti da migliori programmi di ricerca di lavoro e di formazione. L'azione volta a razionalizzare e a migliorare il coordinamento tra gli organi interessati dalle politiche di sviluppo regionale e il rafforzamento della capacità al livello delle amministrazioni locali aiuterebbero a promuovere la crescita e l'inclusione sociale nelle regioni meno sviluppate.

CAPITOLO SPECIALE: AFFRONTARE IL DIVARIO SOCIALE E REGIONALE DELL'ITALIA

Vi invitiamo a consultare questa pubblicazione online: ***https://doi.org/10.1787/8670d036-it***.

Questo rapporto è pubblicato nel sito di OECD iLibrary, la biblioteca online dell'OCSE che riunisce tutti i libri, le pubblicazioni periodiche e le banche dati statistici dell'OCSE.

Appuntamento sul sito ***www.oecd-ilibrary.org*** e non esitate a contattarci per ulteriori informazioni.

Volume 2019/6
Aprile 2019

OECD publishing
www.oecd.org/publishing

ISBN 978-92-64-53445-2

9 789264 534452