



Studi economici dell'OCSE

ITALIA

Nota di Sintesi

Settembre 2021



- **L'economia si sta risolvendo dalla crisi indotta dalla pandemia da COVID-19**
- **È prioritario favorire una ripresa più sostenibile sotto il profilo ambientale e con elevati livelli di occupazione**
- **Migliorare l'efficacia del settore pubblico è essenziale per sostenere la ripresa**

Principali raccomandazioni

Politiche per una ripresa più forte e resiliente post-COVID-19

- Continuare a fornire sostegno fiscale, sempre più mirato, fino a quando la ripresa non sarà consolidata nei settori economico e occupazionale.
- Annunciare in anticipo un piano fiscale di medio periodo da attuare una volta che la ripresa sarà consolidata, al fine di ridurre il rapporto tra debito pubblico e PIL, tenendo conto degli effetti dell'invecchiamento demografico.
- Introdurre standard di mercato per la valutazione dei prestiti potenzialmente inesigibili.
- Aumentare le risorse destinate ai tribunali affinché gestiscano meglio il lavoro arretrato e potenzino la celerità e l'efficienza delle procedure giudiziarie civili.

Le riforme della finanza pubblica sono necessarie per favorire una crescita più rapida e un aumento quantitativo e qualitativo dei posti di lavoro

- Migliorare la composizione della spesa pubblica al fine di promuovere la crescita e la creazione di posti di lavoro.
- Migliorare il coordinamento tra le agenzie incaricate dell'attuazione dei progetti di investimento pubblico al fine di aumentare i livelli di esborso.
- Contenere la spesa pensionistica lasciando scadere il regime di pensionamento anticipato ("Quota 100") e la cosiddetta "Opzione Donna" nel dicembre 2021, e ristabilire immediatamente la correlazione tra età pensionabile e speranza di vita.
- Attuare una riforma fiscale olistica che mitighi la complessità del regime e riduca permanentemente le imposte sul lavoro, finanziata grazie alle entrate derivanti da migliori livelli di compliance, minori spese fiscali e maggiori imposte su beni immobili e successioni.
- Migliorare l'accesso a servizi di qualità di assistenza all'infanzia in tutte le regioni del Paese.
- Definire un piano a lungo termine per armonizzare e aumentare gradualmente i prezzi del carbonio, con politiche e tempi tali da attenuare i costi sociali e di transizione verso un modello di competitività.
- Aumentare l'accesso degli adulti all'acquisizione di competenze, attraverso un miglioramento delle procedure di domanda del Fondo di Formazione e un migliore coordinamento dei servizi pubblici per l'impiego.

Incrementare investimenti e produttività

- Ridurre le barriere normative all'ingresso per i servizi professionali, altresì sostituendo i sistemi di licenza con schemi di certificazione meno distortivi.
- Migliorare il monitoraggio e l'accountability (assunzione di responsabilità) dei dirigenti pubblici e dei magistrati nominati, al fine di migliorare la qualità delle politiche e costruire la fiducia pubblica.

Potenziare l'efficacia del settore pubblico

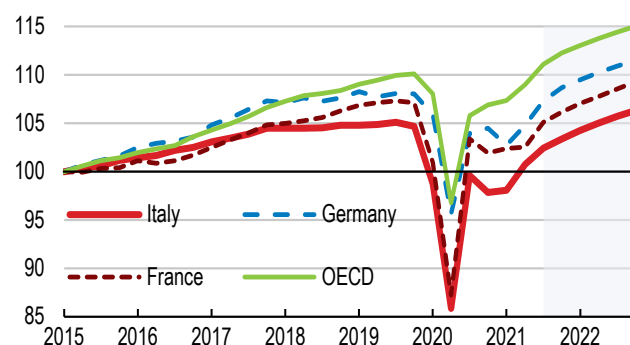
- Migliorare il criterio di stanziamento delle risorse e l'efficacia della spesa pubblica attraverso revisioni di spesa potenziate che tengano altresì conto di una serie sintetica di indicatori di performance strategica.
- Passare in rassegna i compendi di normative esistenti, iniziando dai settori che saranno prioritari per la ripresa post-COVID.
- Ringiovanire la forza lavoro del settore pubblico, attraverso una maggiore agilità dei processi di assunzione, formazione e gestione delle carriere, con particolare attenzione a colmare le lacune nelle competenze del personale, ad esempio quelle necessarie per consentire la digitalizzazione del settore pubblico.
- Chiarire le competenze dei diversi livelli di Governo, con il supporto di organismi che identifichino, diffondano e sostengano pratiche efficaci.

L'economia si sta risollestando dalla crisi indotta dalla pandemia da COVID-19

La brusca insorgenza della pandemia e l'elevato tasso di mortalità hanno imposto lockdown massicci, con conseguente grave contrazione dell'economia italiana (Figura 1). Da allora, le chiusure regionali e le nuove modalità di lavoro hanno ridotto l'impatto delle restrizioni imposte sull'attività produttiva. La campagna di vaccinazione, che in un primo momento ha dato precedenza alle fasce della popolazione più vulnerabili per ridurre la pressione sulle strutture ospedaliere, è stata estesa a tutti gli abitanti di età superiore ai 12 anni.

Figura 1. Una severa contrazione economica

PIL reale, Indice Q1 2015 = 100



Nota: Le linee tratteggiate indicano le previsioni.

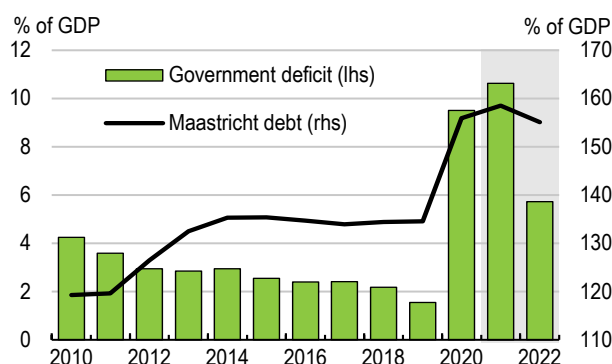
Fonte: OCSE (2021), Economic Outlook 109 (banca dati) e proiezioni provvisorie.

Il generoso sostegno del Governo ha mitigato le perdite di posti di lavoro e le avversità, e ha al-tresì preservato la capacità produttiva (Figura 2). Le garanzie sui prestiti e le moratorie sul rimborso del debito hanno sostenuto la liquidità delle imprese e ne hanno limitato i fallimenti. I regimi di lavoro a tempo ridotto e il divieto di licenziamento sono stati integrati da un sostegno al reddito per coloro che non beneficiano delle reti di sicurezza esistenti, unitamente al rinvio delle date di pagamento delle imposte dovute. La frequenza scolastica e i risultati dell'istruzione risultano peggiorati per gli individui più svantaggiati; per contro, l'isolamento sociale dovuto al lockdown si è associato a un aumento della violenza domestica.

Un significativo sostegno fiscale nel 2021 favorirà la ripresa nel breve termine, con l'accelerazione dei tassi di vaccinazione e l'allentamento delle restrizioni. Più ingenti investimenti pubblici, ivi inclusi quelli finanziati dai fondi Next Generation EU, unitamente a una maggiore fiducia e livelli di domanda più elevati, sosterranno gli investimenti nel settore privato (Tabella 1). Tuttavia, rispetto ad altre grandi economie, in Italia la ripresa continuerà a ritardare, con un PIL che recupererà i livelli del 2019 solo nel primo semestre del 2022.

Si prevede altresì un aumento dei consumi allorché le famiglie saranno in grado di utilizzare parte dei loro risparmi e i livelli di occupazione aumenteranno.

Figura 2. Il Governo ha risposto celermente alla crisi COVID-19



Fonte: OCSE (2021), Economic Outlook 109 (banca dati) e proiezioni provvisorie.





La politica fiscale dovrebbe continuare a sostenere le famiglie e le imprese fino a quando la ripresa non sarà consolidata e più mirata. Revocare prematuramente il sostegno alla liquidità potrebbe indurre alla bancarotta imprese che, in condizioni differenti, sarebbero profittevoli. Aumenterebbero altresì i livelli di disoccupazione e povertà, già notevoli prima del COVID, penalizzando in primis i giovani e le donne. I nuovi incentivi legati al mercato del lavoro sono volti ad incoraggiare le assunzioni man mano che si registreranno segnali di miglioramento dell'economia. L'Italia dispone di un'ampia gamma di strumenti per assicurare il sostegno alle imprese nella raccolta di capitale e di crediti una volta emerse dalla crisi.

Per le imprese non redditizie dovrebbero essere messi in atto processi di risoluzione rapida. Risolvendo la questione della lungaggine dei procedimenti giudiziari e della gestione inefficace dei casi, sarà possibile ridurre l'incertezza e stimolare i tassi di ripresa. L'atteso codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza potrebbe agevolare una ristrutturazione più rapida ed efficace delle imprese. Tuttavia, il previsto aumento

dei fallimenti indotti dalla pandemia da COVID-19 richiederà interventi di adattamento delle procedure esistenti al fine di prevenire il sovraccarico del sistema. Ridurre le asimmetrie informative tra le banche e i possibili acquirenti delle attività di credito, che si accentuano durante le fasi di crisi, contribuirebbe a ridurre i costi dei fallimenti.

Una volta placatasi la pandemia, la politica fiscale deve essere riorientata in maniera tale da stimolare una maggiore crescita e la creazione di posti di lavoro. Prima della pandemia l'Italia registrava costanti avanzi primari, tuttavia il rapporto debito pubblico/ PIL non è diminuito a causa della debole crescita. Le spese legate all'invecchiamento della popolazione scoraggiano gli investimenti nei settori delle infrastrutture, dell'istruzione e della formazione. Ridistribuzioni della spesa pubblica e del gettito fiscale possono incrementare la crescita e migliorare le distorsioni che attualmente penalizzano i giovani, molti dei quali sono senza occupazione e a rischio di povertà. Una più rapida crescita tendenziale può contribuire a ridurre il debito (Figura 3).

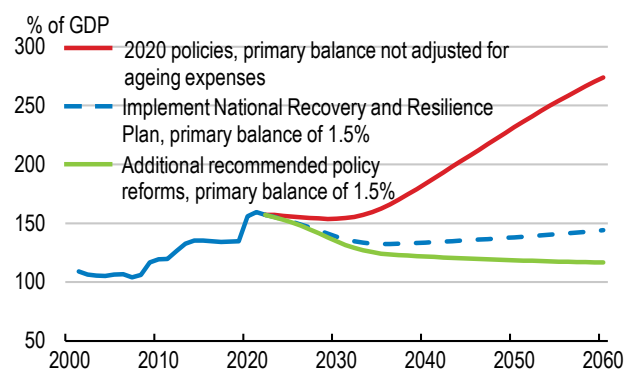
Tabella 1. Le esportazioni e gli investimenti guidano la ripresa

(Tassi di crescita annuali, se non specificato)	2019	2020	2021	2022
Prodotto Interno Lordo	0.3	-8.9	5.9	4.1
Consumo privato	0.3	-10.7	4.7	4.5
Consumo pubblico	-0.8	1.6	0.9	-0.6
Formazione lorda di capitale fisso	1.1	-9.2	15.9	8.7
Esportazioni di beni e servizi	1.9	-14.5	12.0	7.1
Importazioni di beni e servizi	-0.5	-13.1	12.3	7.5
Tasso di disoccupazione (%)	10.0	9.3	10.4	10.1
Indice dei prezzi di consumo	0.6	-0.1	1.5	1.3
Saldo delle partite correnti (% del PIL)	3.2	3.5	3.3	3.3
Saldo fiscale delle amministrazioni pubbliche (% del PIL)	-1.6	-9.5	-10.6	-5.7
Debito pubblico lordo (% del PIL, parametri di Maastricht)	134.6	155.9	158.6	155.1

Fonte: OCSE (2021), Economic Outlook (banca dati) e proiezioni provvisorie.

Figura 3. È necessaria una crescita più rapida per migliorare il rapporto debito/PIL

Scenari rapporto Debito-PIL



Fonte: Ministero Economia e Finanze; OCSE (2021), Economic Outlook (banca dati); D. Turner and Y. Guillemette (2021); calcoli OCSE.

È prioritario favorire una ripresa più sostenibile sotto il profilo ambientale e con elevati livelli di occupazione

Per affrontare la debole crescita economica e l'invecchiamento demografico dell'Italia è necessario affrontare le sfide strutturali di lungo termine. Tra queste figurano bassi livelli di investimenti, di produttività e di occupazione, una pubblica amministrazione inefficace, oneri normativi gravosi e marcati divari regionali (Figura 4). Affrontare tali sfide accrescerebbe la resilienza dell'economia italiana agli eventi traumatici e invertirebbe la tendenza alla stagnazione del PIL pro capite.

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) combina un'ambiziosa agenda di riforme strutturali e ingenti investimenti, offrendo un'opportunità unica di transizione verso una crescita più produttiva e decarbonizzata

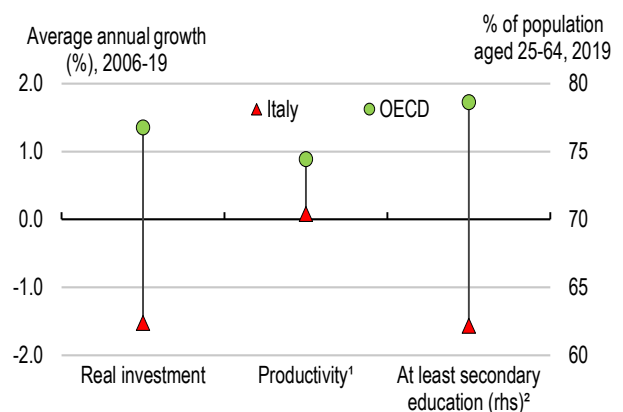
Le riforme strutturali danno la priorità al miglioramento dell'efficacia della pubblica amministrazione, della giustizia civile e della concorrenza, corredate da 235 miliardi di EUR di spesa, avvalendosi dei finanziamenti a fondo perduto e dei prestiti di Next Generation EU e di più ingenti risorse nazionali. Le priorità chiave per gli investimenti consistono nel sostenere energia e trasporti più verdi e favorire un processo di digitalizzazione più rapido. Gli investimenti nel capitale umano danno la priorità all'istruzione, alla salute, e al settore della ricerca e dello sviluppo. Il Sud è beneficiario di circa il 40% delle risorse volte a contrastare le disparità regionali. La prevista introduzione di una strategia a più lungo termine per riformare la politica fiscale potrebbe accrescere ulteriormente il livello di compliance, occupazione e dinamismo delle imprese.



Le probabilità di attuare con successo le riforme strutturali e i progetti di investimento pubblico sono ora maggiori che in passato.

Sono stati altresì stabiliti obiettivi chiari e tappe fondamentali per l'esborso delle sovvenzioni e dei prestiti di Next Generation EU. A livello di governance sono state introdotte innovazioni volte ad accelerare sia l'identificazione dei problemi sia i processi di spesa, favorendo anche un più rigoroso monitoraggio dell'ottemperanza delle norme. L'agenda legislativa per la realizzazione delle riforme sarà impegnativa: la legislazione recentemente approvata per semplificare gli investimenti verdi e sostenere il processo decisionale, tuttavia, rappresenta già un primo passo positivo. Le riforme della pubblica amministrazione ne potenzieranno la capacità di attuazione.

Figura 4. Un maggiore capitale fisico e sociale è essenziale per aumentare la crescita



Nota 1: USD per ora lavorata, prezzi costanti 2015 e PPP.

Nota 2: Percentuale della popolazione tra i 25 e i 64 anni che ha completato almeno il ciclo di istruzione secondaria superiore.

Fonte: OCSE (2021), Economic Outlook 109 (banca dati); OCSE, Productivity (banca dati); OCSE, Education at a Glance (banca dati).

Significativi piani di investimento nel settore dell'economia verde dovrebbero essere sostenuti da regolamenti snelli, ecotasse e modifiche al prezzo del carbonio.

Un percorso chiaro e a lungo termine per armonizzare e aumentare il prezzo del carbonio genererebbe certezze e guiderebbe il processo decisionale. Una strategia esplicita volta a gestire i potenziali incrementi di reddito e i costi della transizione, in particolare per le famiglie a basso reddito, fornirebbe certezze agli investitori e migliorerebbe il grado di accettazione da parte della società italiana. Regolamenti, standard e norme ben concepiti potrebbero consolidare ulteriormente un mutamento comportamentale.

I tassi di investimento sono tra i più bassi dell'area dell'OCSE, frenati dall'incertezza, dall'elevato fabbisogno di leva finanziaria e dalla carenza di accesso a finanziamenti in conto capitale.

Maggiori investimenti pubblici finanziati da Next Generation EU e generosi incentivi fiscali possono attrarre investimenti privati, a condizione che i livelli di leva finanziaria non riducano l'assunzione di rischi da parte delle imprese. Il miglioramento qualitativo della pubblica amministrazione e le iniziative volte a diminuire il grado percepito di corruzione ridurrebbero la necessità di incentivi fiscali e sosterranno altresì gli investimenti. Una più rapida diffusione della banda larga favorirebbe la digitalizzazione del settore privato e una maggiore fruizione della crescente gamma di servizi pubblici disponibili on line.

La crescita stagnante della produttività negli ultimi due decenni è scaturita dal ritardo della produttività del settore dei servizi. La produttività del settore manifatturiero è cresciuta grazie alla realizzazione di maggiori investimenti e dall'uscita di scena delle aziende meno produttive. Al contrario, le barriere normative, ivi incluse quelle che contrastano con le raccomandazioni emesse dall'autorità per la concorrenza, pongono elevate barriere all'ingresso nel settore delle vendite al dettaglio e dei servizi professionali. Ciò a sua volta deprime la concorrenza e l'innovazione.



Un aumento quantitativo e qualitativo dei posti di lavoro richiederà un adeguamento delle imposte sul lavoro.

Il lavoro ad orario ridotto e il divieto di licenziamento hanno limitato gli esuberi. Tuttavia, i giovani, le donne e i lavoratori nelle regioni meridionali – tendenzialmente assunti con contratti interinali e a tempo determinato – sono stati meno protetti. I tagli temporanei ai contributi di sicurezza sociale aiuteranno la ripresa dell'economia, tuttavia l'elevato cuneo fiscale nel mercato del lavoro si conferma un ostacolo fondamentale. Il livello di partecipazione femminile alla forza lavoro rimane molto scarso, esacerbato dal limitato sostegno pubblico all'infanzia e dalle elevate aliquote marginali effettive per i secondi redditi.

La quantità e la qualità delle competenze devono crescere per contrastare i bassi livelli di alfabetizzazione digitale e di apprendimento continuo degli adulti.

Il sostegno all'occupazione si concentra sugli incentivi all'assunzione. Nonostante la carenza di competenze, il ricorso ai fondi esistenti per la formazione dei lavoratori è tuttora scarso, soprattutto nelle piccole imprese. Persistono sfide al livello di fornitura di servizi pubblici per l'occupazione, sebbene il Governo stia introducendo un nuovo approccio finalizzato alla formazione dei disoccupati.

Le riforme in materia fiscale possono migliorare i risultati in termini di crescita ed equità, alla luce degli elevati tassi di prelievo fiscale e di evasione fiscale in Italia.

Il numero elevato di agevolazioni fiscali contribuisce alla complessità della situazione. Rispetto alla media OCSE, le entrate derivano in misura maggiore dalle imposte previste dai contratti di lavoro e in misura inferiore dalle imposte sui consumi e di successione. In parte, la modesta quota di gettito IVA è legata allo scarso livello di ottemperanza delle norme. Si rileva, inoltre, una soglia di esenzione IVA rilevante. Un maggiore utilizzo della tecnologia e delle carte di pagamento elettroniche dovrebbe migliorare il livello di ottemperanza e il relativo controllo. Gli sforzi atti a migliorare l'equità delle imposte sul reddito dovrebbero tener conto dell'incidenza delle spese fiscali e delle imposte sulla proprietà, ivi incluse quelle di successione e sui beni immobili.



Migliorare l'efficacia del settore pubblico è essenziale per sostenere la ripresa

Accrescere l'efficacia del settore pubblico italiano è più urgente che mai. Sarà la chiave per assicurare il previsto impulso agli investimenti pubblici, migliorare il clima di impresa e garantire l'accesso a servizi pubblici di qualità in tutto il Paese. La qualità dei beni e dei servizi pubblici è variabile, e un ampio spettro di regolamenti e procedure gravosi e non coordinati rallentano il dinamismo delle imprese. La fiducia nelle pubbliche istituzioni si attesta tra i livelli più bassi rilevati nei Paesi dell'OCSE. Nel corso dei prossimi anni, l'Italia si troverà dinanzi ad un'opportunità senza precedenti per migliorare l'efficacia del suo settore pubblico attraverso le risorse e gli obiettivi strategici del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, il rinnovamento dei servizi pubblici e i contributi derivanti dalla digitalizzazione e dall'innovazione.

L'Italia dispone di un margine per migliorare la definizione delle priorità della sua spesa pubblica. La carenza di misure di manovra delle leve fiscali limita i finanziamenti nei settori pubblici che maggiormente sostengono la crescita (Figura 5). Le informative sulla performance delle attività o sul contributo alle priorità del Governo esercitano un'influenza limitata sulle decisioni in materia di stanziamenti di bilancio. Lo sviluppo di buoni indicatori e il potenziamento della capacità di analisi nei ministeri capofila migliorerebbe la capacità di attribuzione delle risorse.

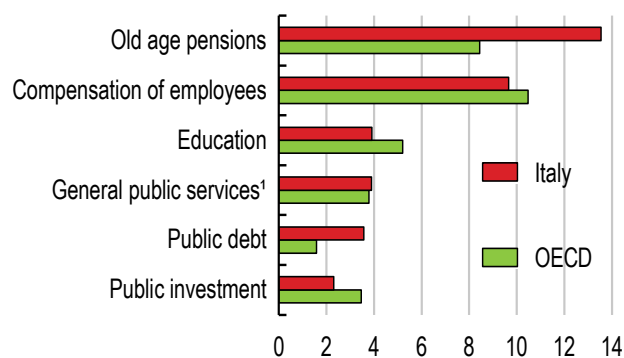
Gli oneri normativi si confermano rilevanti, nonostante i significativi miglioramenti nel processo di elaborazione delle nuove norme. Una revisione del vasto compendio di regolamenti in vigore in Italia, con l'obiettivo di ridurre il numero e accrescerne la qualità, contribuirebbe a semplificare il contesto normativo di riferimento. Un migliore raccordo tra le agenzie incaricate dell'applicazione dei regolamenti, spostando il focus dall'attuazione in sé al sostegno alla compliance favorirebbe il clima d'impresa.

La pubblica amministrazione potrebbe diventare più forte e più efficace. L'intera pubblica amministrazione appare priva di personale dotato delle competenze necessarie. L'accelerazione del pensionamento dei dipendenti pubblici nel corso del prossimo decennio consentirà di attuare un processo di rinnovamento, a patto che il processo di assunzione sia più agile e anticipi il fabbisogno di competenze, e a condizione che i dipendenti pubblici che andranno in pensione possano trasmettere la loro esperienza ai nuovi assunti. Disporre di competenze più solide sarà altresì essenziale per sfruttare ulteriormente i vantaggi della digitalizzazione. I requisiti normativi e la minaccia di sanzioni giudiziarie portano i decisori ad assumere posizioni difensive piuttosto che a favorire proattivamente la fornitura di servizi. L'efficacia dei dipendenti

pubblici potrebbe aumentare ove esistesse un sistema di migliore riconoscimento del rendimento e incentivi correlati al raggiungimento degli obiettivi di performance.

Rafforzare il coordinamento, il sostegno e gli incentivi nel governo italiano multilivello ne migliorerebbe l'efficacia. Ciò vale soprattutto per il settore degli appalti pubblici, caratterizzato da una pluralità di piccole agenzie dotate di scarsa capacità di ideare e realizzare progetti con efficacia. L'intervento del settore pubblico pervade l'intera economia per il tramite di migliaia di imprese pubbliche, per lo più di proprietà delle autorità subnazionali. I benefici e i costi di tale proprietà pubblica andrebbero valutati regolarmente, la governance delle imprese pubbliche dovrebbe essere migliorata e quelle che non sostengono la fornitura di servizi pubblici essenziali dovrebbero essere dismesse una volta che la situazione economica si sarà stabilizzata.

Figura 5. I costi delle pensioni e del debito lasciano poco spazio alla spesa in favore della crescita e dell'inclusione



Nota: Esclusi i costi del debito pubblico.
Fonte: OCSE (2021), National Accounts Statistics (banca dati).

Studi economici dell'OSCE

ITALIA

L'economia italiana registra una ripresa costante dalla crisi COVID-19 grazie alla campagna di vaccinazione e al generoso sostegno fiscale alle famiglie e alle imprese. I rischi per le prospettive sono notevoli, tenuto conto anche delle varianti del virus e dell'andamento dei tassi di interesse a livello globale. Per portare la crescita e l'occupazione a livelli superiori a quelli pre-pandemia è imperativo migliorare la composizione della spesa pubblica e delle tasse. Tali miglioramenti, combinati all'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza che comprende riforme e investimenti strutturali imprescindibili, possono favorire una transizione più rapida a un'economia più verde e più digitalizzata. Per conseguire questi obiettivi saranno necessarie una serie di riforme amministrative e legislative. Il miglioramento della giustizia civile, dell'amministrazione fiscale e degli investimenti pubblici sarà essenziale per stimolare la crescita del reddito. Un uso più efficace delle informazioni sulla performance e delle revisioni di spesa può aiutare a riassegnare la spesa pubblica alle attività che favoriscono maggiormente la crescita. Il riesame delle norme esistenti e delle relative modalità di applicazione migliorerebbe il contesto imprenditoriale. Processi di assunzione più snelli e il miglioramento del sistema di valutazione, ricompensa e sostegno alla performance dei dipendenti pubblici colmerebbero le crescenti carenze di competenze che caratterizzano la forza lavoro del settore pubblico. Il consolidamento della cooperazione tra i diversi livelli del Governo italiano migliorerebbe l'erogazione di servizi pubblici quali l'assistenza all'infanzia e le politiche attive del mercato del lavoro.

CAPITOLO SPECIALE: "RAFFORZARE L'EFFICACIA DEL SETTORE PUBBLICO ITALIANO"

oe.cd/italia

© Shutterstock.com/Kusska (Pagina di copertina)

© Shutterstock.com/Eyes Travelling (p.3)

© Shutterstock.com/MikeDotta (p.3)

© Shutterstock.com/MikeDotta (p.4)

© Shutterstock.com/Andrea Berg (p.5)

© Shutterstock.com/MikeDotta(p.6)

© Shutterstock.com/MikeDotta(p.6)